

November 2002

Norsk bistand og reduksjon av fattigdom i Malawi

En analyse av NORADs støtte til bekjempelse av hiv/aids i Malawi

Torgal Ståhl

Hovedoppgave i statsvitenskap

Universitetet i Oslo/Institutt for statsvitenskap

Høsten 2002

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	8
1.1 Problemstilling	8
1.1.1 Vurderinger ved valg av problemstilling og case	9
1.2 Malawi – the Warm Heart of Africa	10
1.2.1 Geografi og befolkning	10
1.2.2 Historie og politikk	11
1.2.3 Økonomi og bistand	13
1.2.4 Helse og hiv/aids	13
1.2.5 Kultur og religion	14
1.3 Norsk bistand	15
1.4 Norsk bistand til Malawi	16
1.4.1 Satsingsområder	17
1.4.2 Bilateral bistand til Malawi	18
1.5 Programmet ”Støtte til strategisk aidsplan i Malawi”	20
1.6 Teoretisk tilnærming	20
1.7 Metode	21
1.7.1 Den innledende fasen	21
1.7.2 Feltarbeid	23
1.7.3 Erfaringer	25
1.8 Disposisjon	25
2. Fattigdom	27
2.1 Hva er fattigdom	27
2.1.1 Konvensjonelle definisjoner	27
2.1.2 Deltagende definisjoner	30
2.2 Hvordan defineres fattigdom i Malawi?	31
2.3 Hvordan kjennetegnes fattigdom i Malawi?	32
2.3.1 Hvem er de fattige i Malawi?	34
2.4 Malawis kamp mot fattigdom	35
2.5 Fattigdom – en oppsummering	37
3. Bistand og fattigdom	38
3.1 Sammenheng mellom bistand og fattigdom	38
3.2 Fattigdomsreduksjon i norsk bistand	41
3.2.1 Hvor effektiv er norsk bistand?	42
3.2.2 Fra prosjektbasert til programstyrt bistand	44
3.3 Valg av samarbeidsland	45
3.3.1 Hvorfor ble Malawi valgt som hovedsamarbeidsland?	46
3.3.2 Hva betyr statusen?	47
3.3.3 Malawis fremtid som samarbeidsland	49
3.4 Hva slags bistand trenger Malawi?	49
3.5 Bistand og fattigdom – en vurdering	51
4. Hiv/aids	53
4.1 Hva er hiv/aids	53
4.2 Bistand og hiv/aids	54

4.2.1 Hiv/aids som resultatområde	55
4.3 Hiv/aids i Malawi	56
4.3.1 Overføring av smitte	56
4.3.2 Spredning etter alder	56
4.3.3 Spredning by/landsbygd	57
4.3.4 Regionale ulikheter	58
4.3.5 Generelt	58
4.4 Teoretisk sammenhengen mellom hiv/aids og fattigdom	59
4.4.1 Konsekvenser av hiv/aids i forhold til fattigdom	60
4.4.2 Konsekvenser av fattigdom i forhold til hiv/aids	61
4.5 Empirisk sammenhengen mellom hiv/aids og fattigdom	62
4.5.1 Hvordan hiv/aids fører til økt fattigdom	62
4.5.2 Hvordan fattigdom fører til større utbredelse av hiv/aids	63
4.6 Hvordan stemmer teori med praksis?	64
4.7 Kulturelle og sosiale forhold som påvirker kampen mot hiv/aids i Malawi	65
4.7.1 Språket	65
4.7.2 Religion	66
4.7.3 Kvinnenes posisjon i samfunnet.	67
4.7.4 Tradisjonelle ritualer	68
4.7.5 Lavt kunnskapsnivå	68
4.8 Malawis kamp mot hiv/aids	69
4.9 Hiv/aids, fattigdom og bistand – en oppsummering	70
5. Analyse av programmet ”Støtte til strategisk aidsplan i Malawi”	72
5.1 Analytiske ramme for en iverksettingsprosess	72
5.1.1 Beslutningsorientert tilnærming	73
5.1.2 Prosessorientert tilnærming	74
5.1.3 Bruk av tilnærmingene	75
5.2 Målretting av bistand	75
5.2.1 Typer målretting	76
5.2.2 Hvem er de fattige?	77
5.2.3 Virker målretting av bistand?	77
5.2.4 Når er målretting riktig?	79
5.3 National Aids Commission (NAC) – organisering, rutiner og arbeidsform	80
5.3.1 Organisering	80
5.3.2 Rutiner og arbeidsform	82
5.3.3 Kunngjøring av prosjektmidler	83
5.3.4 Regnskapsrutiner	84
5.4 Presentasjon av programmet ”Støtte til strategisk aidsplan i Malawi”	84
5.5 Kapasitetsbygging på distriktsnivå	87
5.5.1 Tilbakemelding fra distriktene	88
5.5.2 Hva brukes pengene til?	89
5.5.3 Hvor har pengene havnet?	91
5.5.4 Rettes ressursene mot de fattige?	91
5.5.5 Har alle distriktene samme mulighet til å få midler?	92
5.5.6 Vurdering av støtte til distriktene	92
5.6 Støtte til enkeltprosjekter	94
5.6.1 Felles for alle prosjektene	96
5.6.2 Hvordan har pengene blitt benyttet?	96
5.6.3 Hvor har pengene havnet?	98
5.6.4 Rettes ressursene mot de fattige?	99
5.6.5 Har alle organisasjoner samme mulighet til å få midler?	100
5.6.6 Vurdering av ”Støtte til enkeltprosjekter”	101

5.7 Øvrige aktiviteter i programmet	102
5.7.1 Arbeidsplassprogrammer	102
5.7.2 Nettverksbygging	103
5.7.3 Institusjonell støtte	106
5.7.4 Vurdering av de øvrige aktivitetene	108
5.8 Kjører NAC Mercedes, mens grasrota kjører minibuss?	110
5.8.1 Organisatoriske forhold	111
5.8.2 Administrative rutiner	112
5.8.3 Relasjoner og holdninger	113
5.8.4 NACs evne til å distribuere bistanden til grasrotnivå.	114
5.9 Iverksettingsteori	114
5.10 Målretting av bistand	115
6. Konklusjon	117
7. Referanser/Litteraturliste	123

Oversikt over tabeller og figurer

Tabell 1.1. Noen sentrale helseindikatorer i Malawi sammenlignet med SSA	14
Figur 1.1 Oversikt over norsk bistand til Malawi i perioden 1996-2002	16
Tabell 1.2 : Bistand til Malawi over de forskjellige budsjettkapitlene i 2002.	17
Tabell 1.3 Budsjett og antall tiltak innenfor de forskjellige resultatområdene.	19
Figur 2.1 BNP per innbygger i perioden 1989-2001	33
Figur 2.2. Andelen av befolkningen som lever under den nasjonale fattigdomsgrensen – fordelt på regioner	34
Figur 2.3 Andelen av befolkningen som lever under den nasjonale fattigdomsgrensen – fordeling by/landsbygd	35
Figur 3.1 Sammenheng mellom bistand og reduksjon i fattigdom	39
Figur 4.1 Fordelingen i typer smitteoverføring	56
Figur 4.2: Utbredelse av hiv etter aldersgrupper	57
Figur 4.3: Andelen av befolkningen i produktiv alder som er hivsmittet, etter type bosetting.	57
Figur 4.4. Andelen av gravide kvinner som var hivsmittet – regional fordeling	58
Figur 4.5. Toveis sammenheng mellom hiv/aids og fattigdom	60
Figur 5.1 Hvilken effekt de ulike nivåer målretting hadde på reduksjon av fattigdom.	78
Figur 5.2 Sentral organisering av aidsarbeid.	80
Figur 5.3 Lokal organisering av aidsarbeidet i Malawi	81
Tabell 5.1 Tentativt budsjett for programmet i NOK 1000.	85
Figur 5.4: Budsjett og regnskap for 2001	86
Figur 5.5: Oversikt over det opprinnelige og reviderte budsjettet for 2002.	86
Tabell 5.2: Oversikt over og nøkkeltall for de distriktene jeg besøkte i Malawi	87
Tabell 5.3: Budsjett for "Kapasitetsbygging på distriktsnivå" i 2002.	89
Tabell 5.4 Tildeling til prosjektene i årene 2001-2001 med kommentarer.	97
Figur 5.7 Fordeling av "Støtte til enkeltprosjekter" etter region	99
Figur 5.8 Fordeling av "støtte til enkeltprosjekter" etter type bosetting	99
Tabell 5.5 Opprinnelig budsjett for "Nettverksbygging"	104
Tabell 5.6 Budsjett for "Nettverksbygging" i 2002	104

Forord

Denne hovedoppgaven er et produkt av vitebegjærighet, nysgjerrighet, eventyrlyst og håp. Vitebegjær etter kunnskap om fattigdom og bistand, nysgjerrighet om hva norsk bistand benyttes til, eventyrlyst i forhold til å bli kjent med Malawis folk og kultur, og håp om å finne ut hvordan Norges bistand kan brukes enda mer effektivt. Resultatet har absolutt stått til forventningene.

Jeg føler slett ikke at jeg kan ta æren for denne hovedoppgaven alene. Jeg har fått kunnskaper om temaet gjennom atskillige intervjuer med fagmiljøer i Norge og Malawi, inngående kjennskap til et bistandsprogram gjennom intervjuer og samtaler med sentrale og lokale aktører i Malawi og informasjon om landet gjennom formelle og uformelle samtaler rundt i Malawi. Nesten uten unntak har jeg blitt godt mottatt, og folk har vært overraskende ivrige etter å gi meg informasjon. Ikke minst er jeg imponert over grasrotas evne til å presentere en ærlig og utilslørt sannhet. Under mitt feltarbeid møtte jeg mange fantastiske og idealistiske mennesker som bidrar til å bedre situasjonen for de fattige. Uavhengig av de konklusjonene jeg har gjort om norsk bistand til landet, fortjener de som engasjerer seg på grasrotnivået all mulig ros for sin innsats.

Jeg vil spesielt takke min veileder forsker Dan Banik ved Senter for utvikling og miljø for hans utrettelige innsats allerede fra inspirasjonsfasen og helt frem til innlevering. Foruten en mengde faglige innspill, har han uten forsinkelser gitt verdifulle og konstruktive tilbakemeldinger for å få meg videre i arbeidet.

Jeg vil også takke Jens Bakke og Anders Samuelsen for tålmodig korrekturlesning hvor de måtte stri med tungt språk, unødvendige fyllord og uforståelige begreper. Deres innsats har gjort denne oppgaven mer forståelig og lettlest for fremtidige lesere.

Oslo, 8 november 2002.

Torgal Ståhl



Forkortelser

ADB	Africa Development Bank
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
BNP	Bruttonasjonalprodukt
CBO	Community Based Organisation
CIDA	Canadian International Development Agency
DACC	District Aids Co-ordinating Committee
DAP	District Aids Plan
DFID	Department for International Development (UK)
EU	Den europeiske union
FN	De forente nasjoner
GoM	Government of Malawi
HDI	Human Development Index
HIV	Human Immunodeficiency Virus
HPI	Human Poverty Index
KPMG	Internasjonalt revisjonsfirma
MK	Malawian Kwacha (valuta, MK 10 tilsvarer ca NOK 1)
MPRS	Malawi Poverty Reduction Strategy
MTCT	Mother-to-child transmission
MUL	Minst utviklede land
NAC	National Aids Commission
NGO	Non-governmental Organisation
NOK	Norske kroner
NORAD	Norwegian Agency for Development
OECD/DAC	Organisasjon for økonomisk samarbeid og utvikling/utviklingskomiteen
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SIDA	Swedish International Development Agency
SSA	Afrika sør for Sahara
UNAIDS	Joint United Nation Programme on HIV/AIDS
UNDP	United Nation Development Programme
USAID	United States Agency for International Development
USD	United States Dollar
UD	Utenriksdepartementet

1. Innledning

Malawi er et av de fattigste landene i Afrika. Samtidig er landet svært hardt rammet av hiv/aids. Norge har gitt bistand til Malawi siden 1995. Denne oppgaven dreier seg om den norske bistand til Malawi og hvorvidt denne bistanden når frem til de fattigste i landet. De fleste er enige i at bistandens hovedmål skal være å redusere fattigdom, men ”store ord” utvikler seg ofte til tomme floskler. Betyr formuleringen ”hjelpen skal komme de fattigste til gode” virkelig noe i det praktiske bistandsarbeidet?

Mitt mål med hovedoppgaven er derfor å forstå hvorvidt norsk bistand til Malawi er rettet mot de fattigste slik overordnet mål for norsk bistand tilsier. Jeg har valgt å fokusere på programmet ”Støtte til strategisk aidsplan i Malawi”, som omhandler kapasitetsbygging i kampen mot hiv/aids på nasjonalt- og distriktsnivå i et av verdens fattigste land.

1.1 Problemstilling

I følge ”Rapport om norsk utviklingssamarbeid i 2000” (UD 2001c:1) er det overordnede målet for norsk bistand:

...å bidra til varige bedringer i økonomiske, sosiale og politiske kår for befolkningen i utviklingslandene, med særlig vekt på at hjelpen skal komme de fattigste til gode.

Gitt dette målet, ønsker jeg å se hvorvidt fattigdomsreduksjon er like sentralt i den praktiske utøvelsen av norsk bistand. Problemstillingen i oppgaven er:

Kommer den norske bistanden til Malawi de fattigste til gode?

UNDP (2001d:1) beskriver forbindelsen mellom hiv/aids og bekjempelse av fattigdom slik:

In much of Africa...this epidemic will prove to be the single obstacle to reaching national poverty reduction targets and the development goals agreed on at the United Nations Millennium summit.

Tatt i betraktning at Malawi er et av de landene som er hardest rammet av hiv/aids, var det naturlig å vurdere et program innenfor sektoren hiv/aids.

Sentrale spørsmål i hovedoppgaven er:

- Er bistanden til Malawi effektivt i forhold til fattigdomsreduksjon?
- Fordeles bistanden til satsingsområder og prosjekter som er rettet mot de fattigste?
- Rettes bistanden mot de regionene og målgruppene i landet som trenger det mest?

For å operasjonalisere problemstillingen videre, har jeg valgt å stille noen underspørsmål som omhandler forskjellige aspekter ved problemstillingen:

- Hvilke retningslinjer følger NORAD, samt organisasjonene som finansieres av norsk bistand, i sitt lokale arbeid?
- Blir målretting av bistand¹ vurdert som virkemiddel for å nå de fattigste i de programmene og prosjektene som NORAD støtter, og i hvilken utstrekning benyttes det?
- Oppfatter prosjektmedarbeiderne at prosjektene er rettet mot de fattige?

1.1.1 Vurderinger ved valg av problemstilling og case

Jeg hadde ikke noe forhold til Malawi før jeg startet med denne hovedoppgaven. Derimot hadde jeg ganske god kunnskap om Afrika og de politiske forholdene der. Etter å ha bestemt meg for problemstillingen, foretok jeg en liten kartlegging av de hovedsamarbeidslandene NORAD hadde i Afrika. Av praktiske årsaker ønsket jeg å studere et engelsktalende land. Flere land var således aktuelle, men jeg følte at land som Tanzania og Uganda var ”oppbrukt”,² og at Zambia var noe usikkert grunnet politisk utvikling. Valget falt derfor på Malawi. Min første tanke var å se på norsk bistand til landet generelt, men jeg innså snart at dette var for ambisiøst. I forhold til de fagområder hvor NORAD var involvert i Malawi, innså jeg helse og hiv/aids for å være mest interessant.

¹ Målretting av bistand innebærer konsentrering av bistand mot grupper eller enkeltindivider for å oppnå større effekt. Tilsvarende det engelske begrepet ”targeting”.

² Mens det kun er skrevet 7 hovedoppgaver om Malawi ved Norges universiteter og høyskoler gjennom historien (ingen innenfor statsvitenskap), så er det skrevet 219 om Tanzania og 54 om Uganda.

Jeg tok kontakt med saksbehandlere i NORAD³ som har ansvaret for disse fagområdene i Malawi. De foreslo at jeg burde velge et program innenfor hiv/aids fordi dette fagområdet var i vekst og fikk mye oppmerksomhet internasjonalt. Etter en kort telefonkonferanse med ambassaden i Lilongwe⁴ endte jeg opp med programmet ”Støtte til strategisk aidsplan i Malawi”. Programmet var forholdsvis nytt, og jeg burde derfor ikke ha for store forventninger til oppnådde resultater. Programmet var interessant blant annet fordi det omfattet flere analysenivåer (sentralt nivå, distriktsnivå og prosjektnivå), samt at NORAD selv hadde en interesse av å få programmet analysert.

1.2 Malawi – the Warm Heart of Africa

Det er ti minutter før landing ved flyplassen i Lilongwe, og jeg ser ned på et variert landskap av grønne skogkledde åser og gulsvitte sletter. Grå fjellmasiver stikker her og der opp av landskapet. Malawisjøen blinker i formiddagssolen i det fjerne. Det er vinter og tørkesesong, men selv om gresset er svidd så liver grønne trær og busker opp landskapet. De som besøker Malawi i regnsesongen har vansker med å skjønne hvordan dette grønne og frodige landet kan rammes av matmangel. Temperaturen på denne tiden er som en grei norsk sommerdag, hvilket er behagelig for en nordmann, men det får malawierne til å kle seg godt. Det blir likevel raskt kaldere når solen går ned ved halv sekstiden, og på natten kryper temperaturen ned mot åtte til ti grader.⁵

1.2.1 Geografi og befolkning

Malawi⁶ er et land med ca. 11 millioner innbyggere fordelt på 1/3 av Norges areal. Geografisk befinner det seg i det sørlige Afrika, inneklemt mellom Mozambique, Zambia og Tanzania, og har et subtropisk klima. Landet har ikke tilgang til havet, men til Malawisjøen - verdens tiende største innlandssjø - som strekker seg langs landets østlige side. Sjøen har stor betydning for landet, og fungerer som en verdifull ressurs med stor rikdom på fisk og er i tillegg en viktig transportåre.

³ Førstekonsulentene Stein Inge Nesvåg og Helle Biseth, i avdeling for det sørlige Afrika, NORAD, Oslo.

⁴ Ambassadesekretær Jan Håkon Olsson, Lilongwe.

⁵ Noter fra min dagbok.

⁶ The Warm Heart of Africa er et tilnavn som landet har tatt, og det skal beskrive malawiernes gjestmildhet.

Landet er geografisk inndelt i tre regioner: den sørlige, den sentrale og den nordlige regionen. Befolkningstettheten er betydelig høyere i den sørlige regionen enn i de to andre regionene.⁷ Malawierne er et ganske ruralt folkeslag, og hele 85% av befolkningen bor på landsbygda. Landet har fire større byer; Lilongwe som er landets hovedstad og ligger i den sentrale regionen, Mzuzu som ligger i den nordlige regionen, samt Blantyre som er landets finanssentrum og Zomba som er hovedsete for landets universitet som begge ligger i den sørlige regionen.

Det finnes flere etniske grupper i Malawi, hvorav Chewaene er den største. Det er tre språkgrupper i landet; Chichewa, Yao og Tumbuka. De to sistnevnte benyttes kun i daglig tale, mens Chichewa beherskes av hele befolkningen. Engelsk er likevel det offisielle språket og benyttes i statsadministrasjonen og av pressen (Larney 2001:9-21; The World Factbook⁸:2-4).

1.2.2 Historie og politikk

I 1964 ble den britiske kolonien Nyasaland selvstendig under landet Malawi. Det var kun ett statsbærende parti som var tillatt, og landet ble eneveldig styrt av president Hastings Kamuzu Banda som også ble utropt til livstidspresident i 1970. På 80-tallet ble Malawis økonomi rammet av reduserte markedspriser på landbruksprodukter, reduserte eksportinntekter og problemer med å betjene utenlandsgjelden. De internasjonale finansinstitusjonene støttet opp med nye lån, men krevde til gjengjeld økonomiske strukturtilpasninger i form av devaluering, lønnsstopp, reduksjon i offentlige utgifter og liberalisering av importrestriksjoner.

Tiltakene rammet befolkningen hardt, og i tillegg ble landet rammet av tørke i 1992. Misnøyen spredde seg, og etter påtrykk blant annet fra kirken ble det i 1993 avholdt folkeavstemning om innføring av demokrati. 63% stemte for demokrati, og i 1994 ble de første frie valgene avholdt. President Banda og hans parti tapte valget, og dr. Bakili Muluzi⁹ ble landets nye president. Hans parti ble størst, men fikk

⁷ Den sørlige region har en tetthet på hele 146 innbyggere per km², mot 46 innbyggere per km² i den mer ”grisgrendte” nordlige region og 114 innbyggere per km² i den sentrale region.

⁸ The World Factbook 2002, (<http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/mi.html#Geo>)

⁹ Hans formelle tittel er The State President The Honourable Dr. Bakili Muluzi, som til tross for sin akademiske tittel ikke har noen akademisk utdanning.

likevel ikke rent flertall i landets parlament. Malawi var på dette tidspunktet et av verdens fattigste land, men en ny politisk æra hadde begynt.

I 1999 ble landets andre flerpartivalg gjennomført med det resultatet at president Muluzi ble gjenvalgt, og hans parti forble det største partiet. I 2002 var det tre større politiske partier i landet:

- Regjeringspartiet United Democratic Front som har sin makthase i den sørlige regionen.
- Det tidligere regjeringspartiet Malawi Congress Party som har sin makthase i den sentrale regionen.
- Alliance for Democracy som har sin makthase i den nordlige regionen.

Selv om landet tilsynelatende er på rett spor politisk, er det mange skjær i sjøen. Under mitt feltopphold var det store oppslag i landets presse (som anses for å være forholdsvis fri) vedrørende forslag om å endre grunnloven slik at landets president kan sitte mer enn de grunnlovfestede to periodene (av fem år). Ønsket om denne endringen var naturlig nok sterk i kretsen rundt president Muluzi.¹⁰ Det kom alvorlige anklager fra deler av opposisjonen, hvor flere parlamentsmedlemmer påsto at de var forsøkt ”kjøpt” av regjeringspartiet. En rekke politikere fra opposisjonen stemte for regjeringspartiets standpunkt i denne saken, så det kan tyde på at noen hadde latt seg overtale. Flere opposisjonspolitikere og fremstående mediafolk har blitt angrepet av regjeringspartiets ungdomsorganisasjon for sin motstand mot forslaget, og presidenten forbød alle demonstrasjoner forbundet med dette spørsmålet.

Malawi har frem til nå vært relativt sentralisert. Det regionale leddet som tidligere eksisterte er nå fjernet og erstattet av et distriktsnivå,¹¹ og Malawi hadde sitt første lokalvalg i 2000. Distriktene og distriktsforsamlingene er derfor fremdeles under oppbygging. (Larney 2001:47-58;67-81)

¹⁰ Det er ikke mindre enn 39 ministre i den malawiske regjeringen. Svært mange av dem har bakgrunn og fungerer fortsatt som forretningsmenn.

¹¹ Landet har ca 30 distrikter som fungerer som en slags storkommune.

1.2.3 Økonomi og bistand

Malawi er et av verdens fattigste land med bruttonasjonalprodukt (BNP) på kun USD 210 per innbygger. 65,4% av befolkningen antas å leve under den nasjonale fattigdomsgrensen¹² og 29% regnes som ekstremt fattige.¹³ Økonomien er i tillegg svært ensrettet og sårbar for prisfall på eksportvarene tobakk, te og sukker, som sammen med andre landbruksprodukter står for 90%¹⁴ av landets eksportinntekter.

I likhet med andre afrikanske land sliter Malawi med stor utenlandsgjeld,¹⁵ og har derfor måttet liberalisere økonomien etter påtrykk fra de internasjonale finansinstitusjonene. Dette har blant annet resultert i fjerning av subsidier på kunstgjødsel i 1994/95 og 62% devaluering av landets valuta i 1998. Begge tiltakene har resultert i betydelige økninger i levekostnadene. Dette har medført at kun noen få har råd til å kjøpe kunstgjødsel, og matproduksjonen har derfor falt betydelig.

Malawi hadde i 1999 et bruttonasjonalprodukt på ca. USD 1,8 milliarder, sammenlignet med USD 149,3 milliarder i Norge. Landet mottok det samme året USD 446 millioner i offisiell utviklingsbistand, hvorav USD 13 millioner fra Norge. Bistanden utgjorde således ca. 1/4 av Malawis bruttonasjonalprodukt dette året. Hvorvidt et fattig afrikansk land som Malawi klarer å komme seg inn i et giverlands bistandsportefølje vil derfor være av stor betydning for landets utvikling.

Samtidig er det ekstremt store ulikheter i landet. De fattigste 20% står for 6,3% av forbruket, mens de rikeste 20% står for 46,8% av forbruket. Kontrastene mellom dyp fattigdom og politikere som omgir seg med luksus er slående. (Larney 2001:83-95,115-125; MPRS 2001:30; The World Factbook:5-6)

1.2.4 Helse og hiv/aids

Konsekvensen av å være et av verdens fattigste land gir seg utslag i befolkningens helse. Landet kom som nr. 151 av totalt 162 på Human Development Index (HDI)¹⁶ for 2000, mens Norge til sammenligning ble nr. 1 (UNDP 2001c:141-144). I tabell

¹² For 1998 var den nasjonale fattigdomsgrensen MK 10,47, hvilket tilsvarer 0,337 USD (MPRS 2001:29).

¹³ Uten at ekstrem fattigdom blir nærmere definert. I forhold til FNs fattigdomsgrense på USD 1 om dagen, så defineres man som ekstremt fattige hvis man lever for mindre enn 25 amerikanske cent pr dag (Smith 2001:1)

¹⁴ Desidert størst av eksportproduktene er tobakk som alene står for 70% av Malawis eksport.

¹⁵ Ca USD 2,9 milliarder i 2000 (The World Factbook:6)

1.1 sammenligner jeg nøkkeltall innenfor helsesektoren for Malawi og Afrika sør for Sahara (SSA). Tabellen viser at Malawi kommer dårligere ut enn gjennomsnittet for regionen til tross for fremganger de siste ti årene.

Tabell 1.1. Noen sentrale helseindikatorer i Malawi sammenlignet med SSA

Indikator	Malawi	SSA
Forventet levealder (år)	40,3	48,8
Andelen av bef. som er underernært	32%	34%
Barn med redusert vekst	48%	37%
Andelen med bef. som har hiv/aids ¹⁷	15,96%	8,7%
Tuberkulose tilfeller per 100 000 innb	220	121
Spedbarnsdødelighet per 1000 fødsler	132	107

Kilde: Human Development Report 2001 (UNDP 2001c)

Malawi er et av de landene i verden som er hardest rammet av hiv/aids og myndighetene regner med at mellom 16 og 17 % er hivsmittet i 2002. Konsekvensen av hiv/aids epidemien er blant annet at den forventede levealderen i landet har sunket fra 48 år i 1990 til under 39 år i 2000 (UNDP 2001b:15), og at omlag 60 % av helsevesenets kapasitet i 2002 benyttes til pasienter med hiv/aids (UNDP 2001b:44). Malawi har i tillegg store utfordringer innenfor vannforsynings- og sanitærsektoren.

1.2.5 Kultur og religion

Tiden med president Banda var preget av sterk undertrykkelse, og det er tradisjonelt lite kriminalitet i Malawi. Folket er i tillegg svært vennlige og hjelpsomme, hvilket er en av årsakene til tilnavnet ”The Warm Heart of Africa”. Deler av folket har liten eller ingen utdanning og er generelt lite opplyste, og troen på hekseri er fremdeles vidt utbredt. Tradisjonell tro er i tillegg blandet godt sammen med religion, og kirken har inkludert eller tilpasset seg en rekke tradisjonelle ritualer.¹⁸ De fleste er kristne (protestanter 55% og katolikker 20%), men det er også en betydelig muslimsk

¹⁶ HDI har eksistert siden 1990 og er en indeks som skal måle menneskelig utvikling. Den består av 3 indikatorer; forventet levealder ved fødsel, utdanningsnivå (lese- og skrivekyndighet blant voksne og bruttoskolegangsprosent for primær-, sekundær- og tertiærtrinnet samlet, samt levestandard (faktisk BNP per innbygger).

¹⁷ Disse tallene regnes ut blant befolkningen i produktiv alder (15-49 år)

¹⁸ Dette fremkom i mine intervjuer med prosjektlederne i radiostasjonene og ledere og guider ved Mua mission.

minoritet (20%) og også en del animistiske (tradisjonelle) religioner.¹⁹ Ca. 80% av befolkningen går jevnlig i kirken/moskeen,²⁰ hvilket gjør disse til en av de fremste kanaler for å formidle informasjon (Larney 2001:10; The World Factbook:3).

1.3 Norsk bistand

I ”Regjeringens handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i sør mot 2015” (UD 2002a:2) åpner statsminister Bondevik sitt forord med å si at ”fattigdom er vår tids største utfordring”. Norge har forpliktet seg til å bidra med å halvere andelen mennesker som lever på under en dollar om dagen og andelen mennesker som sulter innen 2015. Dette er gjort gjennom Millenniumsmålene fra Millenniumskonferansen høsten 2000 (ibid:3,18), og dette bekrefter og viderefører det fattigdomsfokus Norge har hatt på sin bistand de siste årene.

Den norske bistanden organiseres i en todelt modell. UD tar hånd om norsk nødhjelp, mens NORAD forvalter det langsiktige stat-til-stat samarbeidet med våre samarbeidsland, samt at de også kanaliserer en betydelig del av norske bistandsmidler gjennom norske og internasjonale samarbeidspartnere. Mottakerlandene er kategorisert som hovedsamarbeidsland eller samarbeidsland, og det foregår jevnlig en vurdering av hvilke land som skal falle inn under disse kategoriene.

I behandlingen av statsbudsjettet for 2002 ble det vedtatt at Norges bistandsportefølje skulle bestå av 7 hovedsamarbeidsland og 17 samarbeidsland.²¹ Av disse ligger 5 hovedsamarbeidsland og 5 samarbeidsland i sørlig og østlig del av Afrika. I forslag til statsbudsjett for 2003 opprettholdes denne bistandsporteføljen (UD 2002b).

Totalt var internasjonal bistand på ca. NOK 14 milliarder. Av dette utgjorde bilateral bistand (som omfatter bistanden til hovedsamarbeidslandene og et begrenset

¹⁹ Presidenten konverterte nylig til islam, og landet har fått stor oppmerksomhet fra Libya, og oberst Gadaffi har vært på to statsbesøk i landet (det siste under mitt feltopphold). Libya har også gitt og gitt løfter om en rekke bistandsgaver til landet i form av traktorer, kunstgjødsel og skoler, men ikke alt har kommet frem (Kilde: artikler i aviser under mitt feltopphold).

²⁰ Dette fremkom i intervju med Ken Mphepo i Trans World Radio i Lilongwe 25. juni 2002.

²¹ Hovedsamarbeidsland: Malawi, Mozambique, Tanzania, Uganda, Zambia, Bangladesh og Nepal
Samarbeidsland: Angola, Eritrea, Etiopia, Mali, Nigeria, Sør-Afrika, Zimbabwe, India, Indonesia, Kina, Pakistan, Sri Lanka, Vietnam, Øst-timor, Det palestinske området, Guatemala og Nicaragua.

antall andre samarbeidsland) NOK 2 406 millioner hvilket tilsvarer 17,25% av den internasjonale bistanden.²²

NORAD og norske bistandsmiljøer har kompetanse innen en lang rekke fagområder, og norske myndigheter kommet frem til seks forskjellige resultatområder²³ innen bistanden: sosial utvikling (helse, hiv/aids, utdanning), økonomisk utvikling, fred, demokrati og menneskerettigheter; humanitær bistand; kvinner og likestilling samt miljø og naturressursforvaltning (UD 2001c:14). Hvilke av disse resultatområdene man velger som resultatområder for samarbeidet med det enkelte land avhenger av behov og ønske fra mottakerlandet og Norges forutsetninger.

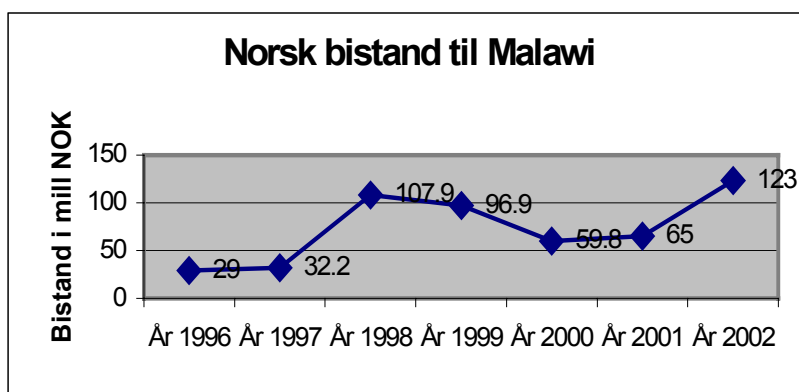
1.4 Norsk bistand til Malawi

I rapporten fra den norske ambassaden i Lilongwe 1. februar 2001 gis landet følgende karakteristikkk:

Malawi er sterkt giveravhengig. Det ville ikke ha vært mulig å sørge for skolegang, helsevesen og veibygging på et landsomfattende nivå uten bistand.

Siden Malawi ble samarbeidsland for Norge har den norske bistanden variert mellom NOK 29 og 123 millioner (se figur 1.1).

Figur 1.1 Oversikt over norsk bistand til Malawi i perioden 1996-2002



Kilde NORAD.

²² I Stortingsproposisjon nr 1 2002-2003 er tilsvarende tall NOK 14 787 millioner i internasjonal bistand hvorav ca NOK 2 605 millioner i bilateral bistand hvilket tilsvarer 17,61%.

²³ Resultatområder er i praksis hvilke satsingsområder NORAD skal konsentrere bistanden om.

Etter en beskjeden start i 1996 steg bistanden raskt frem til 1998, den gikk noe ned i 2000, før den igjen viste en stigende trend i 2001. Malawi er likevel et av de hovedsamarbeidslandene som mottar minst bistand fra Norge.

I tillegg til Stortingets tildeling til hovedsamarbeidslandene (statsbudsjettets kapittel 250), tildeles midler fra de øvrige kapitler av UD og NORAD, etter innspill fra de enkelte ambassadene. Denne bistanden er fordelt over flere forskjellige budsjettkapitler (se tabell 1.2).

Tabell 1.2 : Bistand til Malawi over de forskjellige budsjettkapitlene i 2002.

Kapittel	Type bevilgning	(i 1000 kr)
250	Hovedsamarbeidsland	71.000
251	Regional bevilgning	31.400
260	Sivilt samfunn og demokratiutvikling - kultur	400
261	Næringsutvikling - Finansieringsordning for utviklingstiltak ²⁴	20.000
265	Forskning, kompetanseheving og evaluering – driftsutgifter ²⁵	800
Sum		123.600

Kilde: Finansdepartementet (2001: pkt 3.4.1)

I tillegg til disse tildelingene forvalter NORAD ca. 45 millioner NOK på vegne av den svenske bistandsdirektoratet SIDA. Avtalen med SIDA ble inngått i 2001, og er foreløpig den eneste. Den innebærer at bistand fra NORAD og SIDA til Malawi koordineres av NORAD, og at SIDA således er ”deleier” i alle programmene unntatt budsjettstøtte og gjeldslette.

I tillegg til dette har UD i 2002 bevilget betydelige midler til landet grunnet hungersnød. Nødhjelpen diskuteres ikke i denne oppgaven. Oppgaven tar heller ikke for seg bistandsmidler som er tildelt norske og multilaterale organisasjoner (Kirkens Nødhjelp, diverse FN-organisasjoner osv.) utenom den bilaterale bistanden.

1.4.1 Satsingsområder

Et nytt strategidokument for samarbeidet mellom Malawi og Norge (NORAD 2001a) ble underskrevet i mai 2001. Målet med samarbeidet var å støtte til Malawis bestrebelser med å redusere fattigdommen i landet. For å oppnå denne målsettingen

²⁴ Benyttes på prosjekter finansiert av Verdensbanken. Innebærer betaling av norske varer og tjenester (Escom/ABB).

²⁵ Benyttes internt ved ambassaden.

har Malawi og Norge sammen kommet fram til at bistanden bør konsentreres rundt fire resultatområder (NORAD 2001a:13-15):

- **Demokrati og menneskerettigheter.** Norsk bistand støtter Malawis demokratiske utvikling, herunder menneskerettigheter og kampen mot korrupsjon. Norge støtter også et prosjekt for avvikling av valg, samt bevisstgjøring og opplæring i godt styresett for både velgere og politikere.
- **Hiv/aids.** Norsk bistand støtter tiltak for å stanse spredningen av hiv/aids, samt en rekke grasrottiltak gjennom NGO-er.
- **Økonomisk utvikling.** Norsk bistand støtter diverse tiltak for å bedre den makroøkonomiske situasjonen for Malawi, herunder gjeldslette, makroøkonomisk stabilisering samt kompetanseoppbygging i forhold til økonomisk planlegging.
- **Sosial utvikling.** Etter avtale med Malawi er det enighet om at norsk bistand skal konsentrere seg om utvikling av helsesektoren (UD 2001b:4). Norsk bistand støtter programmer for utdanning og personellplanlegging, bekjempelse av tuberkulose, primærhelsetjeneste og vann- og sanitærprosjekt.

I hovedoppgaven vil jeg konsentrere meg om resultatområdet hiv/aids, men jeg vil også kommentere visse forhold under resultatområdet økonomisk utvikling.

1.4.2 Bilateral bistand til Malawi

Når bistanden er fordelt til Malawi, fordeles den videre av ambassaden i Lilongwe til forskjellige tiltak²⁶ som hovedsakelig hører inn under et av de fire nevnte resultatområdene. Ca. 6% av den bilaterale bistanden knyttes likevel til andre fagområder. Et varierende antall tiltak finansieres innenfor hvert resultatområde, fra små prosjekt til store programmer på flere titalls millioner NOK. Kun tiltak på mer enn NOK 15 millioner (for hele tiltaket) skal godkjennes i Norge. Tabell 1.3 viser hvor mange penger som er fordelt til hvert enkelt resultatområde i 2002, hvor mange tiltak som ble planlagt finansiert innenfor resultatområdene og resultatområdenes andel av bistanden til landet.

²⁶ Et tiltak er en fellesbenevnelse NORAD benytter for prosjekt og programmer.

Tabell 1.3 Budsjett og antall tiltak innenfor de forskjellige resultatområdene.

Resultatområde	Budsjett	Antall tiltak	Andel i %
Demokrati og menneskerettigheter	32740	7	17
HIV/AIDS	31300	4	16
Sosial utvikling (helse)	47400	6	24
Økonomisk utvikling (inkl næringsutv)	34222	3	17
Økonomisk utvikling (budsjettstøtte)	40000	1	20
Andre tiltak ²⁷	11660	5+	6
Sum	197322	26	100

Kilde: NORAD²⁸

Av de forskjellige resultatområdene utgjør økonomisk utvikling den største andelen med 37% av bistanden til landet, hvorav 20% består av budsjettstøtte som innebærer direkte støtte til statsbudsjettet i Malawi. Deretter kommer resultatområdene sosial utvikling (24%), demokrati og menneskerettigheter (17%) og hiv/aids (16%). Andre tiltak (for eksempel kultur og utdanning) utgjør 6%.

En bistandsmottaker har ofte lav evne til å absorbere bistanden samtidig som iverksetting av tiltak ofte tar lenger tid enn planlagt. Det er derfor vanlig å overplanlegge på de fleste tiltakene slik at man har større mulighet til å benytte hele det tildelte budsjettet. Siden det er tildelt NOK 168,6 millioner (inkludert NOK 45 millioner fra SIDA) og det er budsjettert for bruk av ca. NOK 197 millioner, innebærer dette en overplanlegging på ca. NOK 30 millioner. Hvis forholdene i Malawi derimot skulle ligge til rette for bruk av mer enn tildelte midler kan midler, eventuelt omfordes fra regionalbevilgningen. Unntak fra dette er budsjettstøtten, som ikke er overplanlagt.

For øvrig har ambassaden også en viss fleksibilitet i forhold til hvilket resultatområde man ønsker å knytte et tiltak til. For eksempel er støtten til Malawi College of Medicine knyttet til helse (sosial utvikling), mens støtten til Bunda College of Agriculture er knyttet til utdanning (andre tiltak). NORAD har således en viss fleksibilitet i forhold til hvilke resultatområde et tiltak legges til.²⁹

²⁷ Inkluderer 5 mindre og middelstore prosjekter samt mindre bevilgninger til konsulenttjenester og NGO-støtte.

²⁸ Intervju med førstekonsulent Helle Biseth, NORAD, Oslo, 18. april 2002.

²⁹ Intervju med førstekonsulent Helle Biseth, NORAD, Oslo, 18. april 2002.

1.5 Programmet ”Støtte til strategisk aidsplan i Malawi”

28. november 2000 ble dokumentet ”Støtte til strategisk aidsplan i Malawi” (GoM 2000) signert i Lilongwe av den norske ambassadøren og den malawiske finansministeren. Programmet som tilhører resultatområdet hiv/aids har et omfang på NOK 21 millioner og strekker seg over tre år. Programmet skal støtte den malawiske regjeringen i arbeidet med ”å bedre helsen til alle malawiere”. Dette skal gjøres gjennom:

- Kapasitetsbygging på nasjonalt- og distriktsnivå.
- Utvikle og finansiere NGO/CBO Grant Facilities.³⁰
- Støtte utvikling og implementering av nasjonale og regionale informasjonsnettverk.

Programmet har senere blitt utvidet til å gjelde flere typer aktiviteter.

Den institusjon som representerer de malawiske myndighetene i dette programmet er National Aids Commission (NAC). De vil ha ansvaret for iverksetting og gjennomføring av programmet.

1.6 Teoretisk tilnærming

For å vurdere om bistanden til Malawi er rettet mot de fattigste slik det overordnede målet for norsk bistand tilsier, har jeg delt hovedoppgaven inn i to deler.

Den første delen omhandler hvordan man kan forsvare valg av Malawi som hovedsamarbeidsland, valg av resultatområdet hiv/aids og valg av programmet ”Støtte til strategisk aidsplan i Malawi”. For å være i stand til dette er det nødvendig med en diskusjon om sentrale begreper. Et av disse begrepene er fattigdom, og vesentlige spørsmål er følgende: Hva er fattigdom? Hvordan defineres fattigdom? Hva kjennetegner fattigdom (generelt og for Malawi spesielt)? Videre er det naturlig å diskutere bistand. Sentralt her er: Hvilken effekt har bistand i forhold til fattigdom?

Hva som er sammenhengen mellom bistand og fattigdom? Hva slags bistand trenger Malawi? Det siste sentrale begrepet i denne delen er hiv/aids. Her diskuteres spørsmålene: Hva er hiv/aids? Hvilke konsekvenser har epidemien for samfunnet? Hvilke sammenhenger er det mellom hiv/aids og fattigdom og omvendt?

Den andre delen av hovedoppgaven omhandler vurdering av selve programmet og dets innhold. Jeg vil da ta utgangspunkt i iverksettingsteori som analytisk rammeverk. Ettersom iverksettingsteori kan si noe om for eksempel hva som er kriterier for at et program skal oppnå suksess, så kan iverksettingsteori være et nyttig verktøy for å forstå hvorfor programmet har oppnådd de resultatene det har så langt. Jeg vil redegjøre for forskjellige tilnærminger innenfor iverksettingsteori, hvilke forklaringsfaktorer disse legger vekt på, og forklare resultatene i programmet i forhold til disse.

Mens iverksettingsteori vil kunne bidra til å vurdere hvorfor et resultat oppstår, er det behov for et verktøy som kan måle i hvilken grad programmet faktisk når sine mål. Et slik verktøy er målretting av bistand, det vil si en bevisst konsentrasjon av bistand mot visse målgrupper. Jeg vil diskutere hva målretting innebærer, når målretting er effektivt og når det bør benyttes. Et bevisst forhold til dette verktøyet vil kunne si noe om aktørenes vilje og evne til bidra til reduksjon av fattigdom.

1.7 Metode

Arbeidet med hovedoppgaven kan deles inn i tre faser. Den innledende fasen, som varte fra januar til juni 2002, feltarbeidet i Malawi som strakk seg over en periode på seks uker i juni og juli, og den siste fasen fra august og frem til innlevering.

1.7.1 Den innledende fasen

Den første fasen dreide seg i stor grad om innsnevring og fastsetting av problemstillingen. Opprinnelig hadde jeg tenkt å foreta en bredere vurdering av norsk bistand til Malawi, men etter hvert som jeg fikk oversikt over omfanget av den norske bistanden til landet, og jeg fikk råd av veileder, deltagere på hovedoppgaveseminaret

³⁰ Organ for formidling og fordeling av midler til Non Governmental Organization/Community Based Organisation (NGO/CBO)

og fra saksbehandlere i NORAD, så innsnevret jeg hovedoppgaven til kun å vurdere et enkelt program. At jeg havnet på det programmet jeg gjorde, var etter innspill fra NORAD i Malawi, som følte behov for å få evaluert programmet. Jeg leste ellers mye teori om fattigdom, bistand og hiv/aids og forsøkte å systematisere dette. Foruten det som var tilgjengelig av teori i bokform, så var de styrende dokumenter for norsk bistand i form av stortingsproposisjoner og –meldinger, handlingsplaner og rapporter tilgjengelig på internett. En god del tid gikk også med til forberedelser av feltarbeidet. Det viste seg å være forholdsvis lite informasjon tilgjengelig om det aktuelle programmet ved NORAD sentralt, så mer detaljert informasjon om programmet kunne jeg derfor først få når jeg kom til Malawi.

En annen vesentlig forberedelse var å skaffe meg kontakter i landet. Den mest sentrale sparringspartneren, NORADs saksbehandler ved ambassaden i Lilongwe,³¹ var fraværende de første ukene jeg skulle være i landet. Jeg ble derfor henvist til en av NORADs lokalt ansatte, og til en norsk juniorekspert i UNAIDS.³² For øvrig informasjon og dokumentasjon ble jeg henvist til NAC. Ettersom jeg hadde begrenset med informasjon om programmet, hadde jeg få planer for hvordan jeg skulle legge opp feltarbeidet. Min veileder hadde flere ganger påpekt viktigheten av å være bevisst på hva jeg ønsker å få ut av feltarbeidet. Med bakgrunn i mangelfull informasjon følte jeg at dette var noe problematisk, men jeg bestemte meg for å intervju personell involvert på sentralt, distrikts- og prosjektnivå, og jeg hadde utarbeidet intervjueskjemaer til disse intervjuene. I tillegg hadde jeg et personlig ønske om å få anledning til å se deler av landet og sette meg inn i de politiske, sosiale og kulturelle forholdene.

Kildene i denne fasen omfattet:

- Dokumenter og rapporter om norsk bistand, har jeg i stor grad fremskaffet via internett,³³ men også fra institusjoner som NORAD og UD.
- Uformelle intervjuer. Jeg gjennomførte til sammen åtte intervjuer i Norge før jeg dro på feltarbeid: Fem med NORAD og ett med hver av Riksrevisjonen, UD og

³¹ ambassadesekretær Jan Håkon Olsson, Lilongwe.

³² juniorekspert Monika Djupvik, UNAIDS, Lilongwe.

³³ Regjeringens nettportal ODIN, (<http://www.odin.dep.no/odin/norsk/index-b-n-a.html>), og NORADs hjemmesider: (<http://www.norad.no/>)

Senter for utvikling og miljø. Selv om jeg var forberedt til alle intervjuene, hadde de alle en uformell form.

1.7.2 Feltarbeid

Mine bekymringer viste seg å være grunnløse. Min kontakt i UNAIDS i Lilongwe ga meg ikke bare en god innføring og dokumentasjon på forholdene i landet, men fungerte også som en døråpner ved å skaffe meg intervjuer og navn på sentrale personer. Jeg fikk også tidlig kontakt med ambassaden, hvor jeg blant annet intervjuet ambassadøren. Informasjonen fra ambassaden begrenset seg i dette tidspunktet til noen få rapporter, og jeg var overrasket over hvor lite oversikt ambassaden hadde over de enkelte delene av programmet. Rapportene ga meg likevel tilstrekkelig informasjon til å få et overblikk over programmets aktiviteter. Fra NAC fikk jeg etter hvert informasjon om hvilke prosjekter som NAC finansierte og hva som var status på aidsarbeidet i landet. Jeg hadde dermed tilstrekkelig grunnlag for å kunne starte innhenting av informasjon fra de enkelte delene av programmet.

Opprinnelig hadde jeg tenkt å satse på en geografisk konsentrasjon av de objektene jeg skulle innhente informasjon fra, men endte opp med å innhente informasjon fra et mer representativt utvalg av landet. Begrunnelsen for dette valget var delvis at prosjektene var spredt, og delvis at det er store regionale forskjeller i andelen fattige og i utbredelsen av hiv/aids. Malawis begrensede utstrekning gjorde det også tidsmessig overkommelig å bevege seg rundt i større deler av landet. Jeg foretok noen intervjuer i og rundt Lilongwe i form av dagsturer, og gjennomførte en ukes reise i den nordlige regionen og en i den sørlige. Telefon var ikke ”allermanns” i Malawi, og i den grad den fantes, var den ikke alltid pålitelig. Ved mine intervjuer rundt i landet hadde jeg derfor avtalt få intervjuer før ankomst. Det så ikke ut til å gjøre stort at jeg ankom uanmeldt, og jeg ble godt mottatt der jeg kom. En del var likevel overrasket over mitt besøk, dels fordi de ikke hadde mottatt noen prosjektmidler slik jeg var informert om, og dels fordi de ikke visste at det var NORAD som finansierte prosjektet. De jeg var i kontakt med var ivrige etter å fortelle om sine problemer, og jeg ble hyppig vist rundt på distriktssykehus og

prosjekter. En gang ble jeg fraktet med bil en halv time ut på landsbygda for at jeg skulle få se på aktivitetene i landsbyene.

Mange hadde forventninger om hva jeg kunne gjøre for dem, og det var viktig å dempe disse forhåpningene. Det jeg kunne gi dem var informasjon, både om kontaktpersoner og hva de burde gjøre i forhold til prosjektsøknader. Ingen forventet noen kompensasjon for mitt besøk, men jeg ga av og til en gave til de stedene som hadde hatt utgifter til bevertning, kopiering eller drivstoff.

Språket innebar ikke noe større problem, da prosjektlederne og distriktenes aidskoordinatører behersket engelsk. Kun ved intervju av noen frivillige i et landsbyprosjekt hadde jeg behov for tolk, og da fikk jeg hjelp av den lokale prosjektlederen.

Jeg gjennomførte ingen intervjuer med aidspasienter eller andre som var rammet av hiv/aids. Årsaken til dette var at jeg hadde vurdert at informasjon fra brukernivået ikke ville gi meg verdifull informasjon i forhold til de spørsmålene jeg har stilt i hovedoppgaven. Jeg konsentrerte derfor innsatsen på nivået prosjektleder/prosjektmedarbeider, samt lokalt og sentralt nivå for aidsarbeidet i landet. Etter reisen i landet traff jeg saksbehandleren i NORAD som skaffet meg flere intervjuer i NAC, som denne gangen var atskillig mer serviceinnstilt.

Jeg benyttet flere forskjellige kilder i innhenting av empirisk materiale under feltarbeidet:

- Dokumenter og rapporter om aidsarbeidet i landet og programmet ”Støtte til strategisk aidsplan i Malawi”, fremskaffet fra institusjoner som NORAD, NAC, UNDP og UNAIDS. Jeg gjennomførte også en arkivgjennomgang ved ambassaden i Lilongwe.
- Til sammen 27 intervjuer ble gjennomført. Fem med den norske ambassaden, fem med NAC, seks med prosjekter, syv med distriktene, ett med Hæren, ett med hver av UNAIDS og UNDP og ett med media. Selv om jeg hadde forberedt intervjueskjemaer, fungerte disse hovedsakelig som sjekklister, og intervjuene hadde en uformell form.
- Ustrukturerte samtaler. Den viktigste kilden til allmenn kunnskap om landet og politiske, kulturelle og sosiale forhold som påvirker kampen mot hiv/aids og

fattigdom, fikk jeg gjennom uformelle samtaler av forskjellig art. Alt fra småprat med sidemannen på bussen eller bartenderen til sosiale sammenkomster med turister, lokalbefolkning og bistandsarbeidere.

- Observasjon. I forbindelse med intervjuene jeg gjennomførte i distriktene og ved de forskjellige prosjektene, ble jeg invitert med på omvisning. De inntrykkene jeg fikk gjennom disse, fortalte meg mye om de enkelte tiltakene, samtidig som jeg fikk et godt inntrykk av hvilke konsekvenser epidemien medfører. Den fattigdom man selv blir vitne til og den kamp for tilværelsen man selv iakttar, gir et mye sterkere bilde enn hva teorier kan gi.

Før jeg forlot landet leverte jeg en rapport om mine funn til ambassaden.

1.7.3 Erfaringer

Det er særlig tre erfaringer jeg sitter igjen med etter gjennomført feltarbeid. For det første er jeg av den oppfatning at man ikke skal vente for lenge med gjennomføre et feltarbeid. Etter at man har presisert problemstillingen og fått oversikt over teori, bør man reise av gårde. Det bildet man har av forholdene når man sitter trygt på lesesalen samsvarer ikke alltid med virkeligheten, og jeg hadde andre oppfatninger om hva budskapet i hovedoppgaven var etter feltarbeidet enn hva jeg hadde før. Mye unødvendig arbeid kan derfor spares ved ikke å skrive og diskutere for mye på forhånd. Den andre erfaringen er at det er viktig å tenke gjennom hva man vil ha ut av feltarbeidet. Man får da utnyttet tiden mye bedre. Den siste erfaringen er at det er svært viktig å skaffe seg kontakter i det landet man skal til; dels for å skaffe relevant informasjon og dels fordi kontaktpersonene kan fungere som døråpnere i faglige og politiske miljøer. Dette vil spare verdifull tid og gi tilgang på informasjon man kanskje ellers ikke ville ha nådd.

1.8 Disposisjon

I kapittel 2 starter jeg med å diskutere begrepet fattigdom. Jeg ser nærmere på en del definisjoner av fattigdom og redegjør deretter for hvilken definisjon av fattigdom som benyttes i Malawi. Jeg redegjør også for kjennetegn ved fattigdommen i Malawi og landets kamp mot fattigdom. For å holde den røde tråden følger jeg opp med å

diskutere bistand i kapittel 3. Jeg vurderer hvilken sammenheng det er mellom bistand og fattigdom, og hvilke forutsetninger som må være til stede for at bistand skal være effektiv. Jeg diskuterer deretter hvilke former for bistand Malawi trenger i sin kamp mot fattigdom, og redegjør til slutt om fattigdomsreduksjon i norsk bistand og hvorfor Malawi ble valgt som hovedsamarbeidsland. I kapittel 4 følger en introduksjon om hiv/aids og hvordan Malawi er rammet av epidemien. Med bakgrunn i teoretisk og empirisk materiale redegjør jeg også for sammenhengen mellom hiv/aids og fattigdom. Som introduksjon til det neste kapitlet avslutter jeg kapitlet med å redegjøre for Malawis kamp mot denne epidemien. Kapittel 5, som omfatter vurderingen av programmet ”Støtte til strategisk aidsplan i Malawi”, innledes med en redegjørelse og vurdering av organisasjon og administrative rutiner. Jeg presenterer deretter de enkelte elementer i programmet, og vurderer i hvilken grad hver enkelt av disse bidrar i kampen om reduksjon av fattigdom. Hovedoppgaven avsluttes med en konklusjon i kapittel 6.

2. Fattigdom

Your hunger is never satiated, your thirst is never quenched; you can never sleep until you are no longer tired (Senegal 1995).

Poverty is humiliation, the sense of being dependent on them, and of being forced to accept rudeness, insults, and indifference when we seek help (Latvia 1999).

Sitatene er hentet fra "Voices of the Poor" (World Bank Group 2000) og representerer to forskjellige oppfatninger av fattigdom. Mens det første sitatet fokuserer på fysiske behov, fokuserer det andre på verdighet og følelsen av å stå utenfor samfunnet. Oppfattelsen av fattigdom kan variere avhengig av miljø, kultur og en rekke andre forhold. De som anses som fattige i Norge, vil ikke kunne karakteriseres som fattige etter malawisk målestokk. Jeg vil senere vurdere bistandens effekt i forhold til fattigdom, og i dette kapitlet ønsker jeg å redegjøre for forskjellige definisjoner av fattigdom, hvordan fattigdom defineres i Malawi og hvordan fattigdommen kjennetegnes der. Jeg vil til slutt redegjøre for Malawis kamp mot fattigdom.

2.1 Hva er fattigdom

Ettersom oppfatningen av fattigdom varierer, vil også definisjonene av fattigdom variere. Wratten (1995) har systematisert og beskrevet forskjellige typer definisjoner av fattigdom. Det er to hovedtyper definisjoner: konvensjonelle og deltagende.

2.1.1 Konvensjonelle definisjoner

Konvensjonelle definisjoner har primært blitt skapt i fagmiljøer og klassifiseres etter flere variabler; hva den baseres på og om det er en absolutt eller relativ definisjon. Den vanligste fattigdomsdefinisjonen er basert på inntekt eller forbruk (Wratten 1995:12-15). Men inntekt kan ikke alene være en fullgod indikator på om noen er

fattig eller ikke. Likevel kan inntekt være praktisk å bruke ettersom den er enkel å benytte, og den kan sammenlignes mellom regioner og land. Et argument er også at inntekt i stor grad er korrelert med andre indikatorer som beskriver fattigdom, for eksempel ernæring, utdanning og forventet levealder. Når man bruker inntekt for å definere fattigdom må denne sammenlignes med en fattigdomsgrense som tilsvarer et nivå som er nødvendig for å oppnå nærmere definerte behov. Verdensbankens fattigdomsgrense ”a dollar a day” er et eksempel på dette. En slik grense vil egne seg for sammenligning.³⁴

Enkelte land vil derimot ha behov for grenser basert på forhold og prisnivå i eget land. Verdensbanken henviser til minimumsnivå for grunnleggende behov, og at disse varierer over tid og mellom forskjellige samfunn (World Bank Group 2000). For eksempel er det ikke det samme behovet for varme klær i Norge og på Tahiti. Andre vil derimot hevde at fattigdom snarere avhenger av hva man konsumerer enn hva man tjener. Også denne type definisjon må relateres til et nærmere definert nivå som er nødvendig for å opprettholde livskvalitet.

Ulempen med slike fattigdomsdefinisjoner er at de i begrenset grad tar hensyn til husholdningens størrelse eller sammensetning. Hvor mange barn, syke og eldre er det, og hvordan bidrar disse i husholdningene? Definisjonene tar heller ikke hensyn til hvor husholdningene er basert. Hva som er nødvendig varierer avhengig av kultur og samfunn. Hvorvidt husholdningen befinner seg på landsbygda eller i en by, har stor betydning i forhold til utgiftsnivå og muligheten for selvberging.³⁵

Andre definisjoner er basert på sosiale variabler. Mange vil først og fremst forbinde fattigdom med mangel på mat. Men det er også andre aspekter ved fattigdom. En rekke sosiale variabler forteller noe om individers velvære. Eksempel på dette kan være forventet levealder, tilgang på utdanning og informasjon, helsetjenester, drikkevann og elektrisitet; politisk frihet eller forskjellige mål for ernæring. Ingen av disse variablene kan likevel alene være noen god indikator for hvorvidt en person er fattig eller ikke. Det er derfor interessant å inkludere flere av

³⁴ Definisjonen baserer seg på internasjonale priser for 1985 og er justert for lokal valuta ved å benytte *purchasing power parity (PPP)* omregningsfaktorer. PPP benyttes fordi de tar hensyn til lokale priser på varer og tjenester. Uttrykket henviser til kjøpekraft i det enkelte land som tilsvaret \$1 kjøpekraft i USA. Andelen som lever under denne fattigdomsgrensen i forskjellige land kan således sammenlignes. For den siste World Development Report 2000/2001 har standarden blitt oppdatert til \$1.08 per dag.

disse variablene i tillegg til gjennomsnittsinntekt i indekser. For eksempel baseres UNDPs Human Development Index (HDI) på flere forskjellige sosiale variabler, hvor gjennomsnittsinntekt per innbygger er en indikator i tillegg til forventet levealder og utdanningsnivå. Human Poverty Index (HPI) er en annen indeks som inkluderer sosiale variabler.³⁶ Foruten at slike definisjoner inkluderer andre aspekter ved fattigdom, eliminerer de problemet med forskjellige behov, for eksempel mellom landsbygda og byene. Ulempen er at en del aspekter uansett blir utelatt. For eksempel inkluderer ingen av de nevnte indeksene politisk frihet eller manglende evne til å delta i samfunnet, rett og slett fordi slike forhold er vanskelig å måle, eller at det ikke eksisterer data om slike forhold. I tillegg baseres slike indekser på gjennomsnittet for landet og sier ingenting om ulikhet.

Fattigdomsdefinisjoner kan være absolutte eller relative. Absolutte definisjoner (Sen 1983: 139) legger vekt på individenes fysiologiske behov (tilstrekkelig mat, klær, losji osv) og knyttes gjerne opp til fattigdomsgrenser. En absolutt fattigdomsdefinisjon egner seg godt hvis man ønsker å sammenligne andelen fattige i forskjellige land. Den kan derimot være misvisende da den sier lite om uformell økonomi, tilgang på andre former for ressurser og andre forhold som har betydning for menneskers velvære. For eksempel er tilgangen på dyrkbar jord også her av stor betydning uten at det kommer frem på slike sammenligninger. Den sier heller ikke noe om ulike behov i forskjellige samfunn, og den må justeres over tid.

Relative definisjoner (Townsend 1993:36), som vi gjerne benytter i et velstandssamfunn, dreier seg derimot om enkeltindividers følelse av å falle utenfor samfunnet, for eksempel ved at man ikke kan delta i sosiale aktiviteter fordi man ikke har råd til pene klær eller gaver. Fattigdom settes således i forhold til den sosiale kontekst. Fordelen med denne definisjonen er at uteliggeren i Oslo, som slett ikke faller under FNs fattigdomsgrense, blir betegnet som fattig, mens bondefamilien i Malawi som har liten inntekt, men som er nærmest selvforsynt med mat, ikke faller inn under definisjonen. Det kan således være flere fattige i Bronx/New York enn i en bydel i Nairobi. Problemet er hva som kan defineres som standarder i samfunnet.

³⁵ For eksempel er matpriser gjennomgående 10-15% høyere i byene enn på landsbygda (Wratten 1995:14).

³⁶ HPI består av: andelen av befolkningen som forventes å dø før de er 40 år, andelen av de voksne som ikke kan lese og skrive, tilgang til helsetjenester, tilgang til rent drikkevann og andelen barn under fem år som er feilernært.

Kan en tenåring på vestkanten karakteriseres som fattig fordi foreldrene ikke har råd til samme merkeklær som vennene benytter?

Sentrale bidragsytere i forhold til konvensjonelle definisjoner i tillegg til de som er nevnt, er Amartya Sen (1981), World Bank Group (1990) og Caroline O.N. Moser (1993).

2.1.2 Deltagende definisjoner

Deltagende definisjoner innebærer en mer aktiv deltagelse fra de fattige i hva fattigdom innebærer. Fattiges egen oppfatning av hva det innebærer å være fattig avviker ofte betydelig fra definisjoner utarbeidet av faglige eksperter (konvensjonelle definisjoner). Den enkeltes fattigdomsgrense vil derfor være en subjektiv vurdering av hva som er en akseptabel levestandard i det enkelte samfunn (Wratten 1995:15-19). Ved å bruke standardiserte fattigdomsgrenser, underordner man den enkeltes subjektive vurdering.

Deltagende definisjoner kan beskrives etter to forskjellige aspekter; sårbarhet og tilgang til ressurser. Sårbarhet sier noe om enkeltindividenes eller husholdningenes evne til å motstå eksterne sjokk, og varierer med tilgang til eiendeler og rettigheter. Eksempel på eiendeler og rettigheter som har betydning for menneskers sårbarhet kan være fast arbeid, produktive eiendeler som hus, eiendom og redskaper, bankinnskudd og smykker samt tilgang til offentlige tjenester.

Tilgang til ressurser sier noe om hvilke ressurser enkeltindivider eller husholdninger har innflytelse over som for eksempel lønnet arbeid, eiendeler som kan omsettes, egenproduksjon og offentlig støtte. Tilgangen vil variere mellom mennesker og over tid. For eksempel vil kvinner i en del samfunn ikke ha de samme tilgangen til penger som menn. Og tilgangen på mat vil være langt bedre etter innhøsting enn før.

Deltagende definisjoner er nyttige i forhold til å identifisere hva som øker risikoen for fattigdom og hvorfor folk forblir fattige. Hvis man har som mål å redusere fattigdommen er det viktig å forholde seg til deltagende definisjoner, da de fattige selv er de som selv best vet "hvor skoen trykker". I tillegg oppnår man å gjøre

fattige mer aktive i forhold til egen situasjon fremfor at de stigmatiseres som passive og uansvarlige.

Sentrale bidragsytere i forhold til deltagende definisjoner er Robert Chambers (1989), Amartya Sen (1981 og 1987).

2.2 Hvordan defineres fattigdom i Malawi?

Malawi er et land med forholdsvis lavt utviklingsnivå og stor fattigdom.

Myndighetene i Malawi definerer de fattige som (MPRS 2001:29):

*...those whose consumption of basic needs (both food and non-food) is below the minimum level.*³⁷

Myndighetene benytter seg altså av en absolutt fattigdomsdefinisjon basert på et inntektsmål. Den definisjon som er valgt som nasjonal fattigdomsgrense er lavere enn FNs definisjon grunnet prisnivået i landet. For 1998 var den nasjonale fattigdomsgrensen tilsvarende et dagsforbruk på MK 10,47. Dette tilsvarer 0,337 USD (MPRS 2001:29). I henhold til denne grensen anses hele 65,3% av befolkningen som fattige. Hvis man benytter FNs definisjon (en USD per dag), vil en langt høyere andel bli regnet som fattige, og med en fattigdomsgrense på 2 USD per dag, vil godt over 90% av befolkningen regnes som fattige (Collier 2001:38). Hvorfor benytter man ikke en relativ fattigdomsdefinisjon i Malawi? Årsaken er trolig at betydningen av sosial eksklusjon blant de fattige vil være relativt underordnet i forhold til at fysiske behov som mat, klær og bolig er tilfredsstilt.

Som tidligere nevnt er demokratiske rettigheter et aspekt av fattigdom. Under min reise i den nordlige regionen spurte jeg en person i den lille byen Nkhata Bay om hva han syntes om demokratiet i landet. Svaret var:

You can't eat democracy. Who cares about democracy if you don't have enough to eat?

Svaret kan tolkes dithen at om man ikke har dekket de mest grunnleggende behovene i livet, så er heller ikke andre aspekter ved fattigdom så vesentlige. I mine intervjuer

³⁷ Minimum level henviser her til *national poverty line*.

og i diverse uformelle samtaler hvor emnet ble berørt var tilbakemeldingen likevel klar: Man er fattig hvis man ikke har mat.

Hva så med andre aspekter ved fattigdom? Ville det ikke være relevant å bringe inn forhold som tilgang til helsetjenester og utdanning og demokratiske rettigheter, og kunne ikke definisjonen heller vært basert på sosiale indikatorer som forventet levealder og ernæringsmål? Svaret er at begge deler sikkert kunne være relevant. En definisjon basert på sosiale indikatorer ville fange opp aspekter ved fattigdommen som den valgte definisjonen ikke gjør. Men skulle man ta høyde for alle slike forhold, så ville en definisjon bli svært komplisert, og fordelene med den definisjonen som er valgt er at den kan sammenlignes med andre land. UNDP har målt HDI for de enkelte distriktene, men innrømmer selv at tallene bak denne indeksen ikke er like godt oppdaterte (UNDP 2001b:30-31). Myndighetene i Malawi benytter kun den nasjonale fattigdomsgrensen i sin MPRS.

2.3 Hvordan kjennetegnes fattigdom i Malawi?

UNDP beskriver forholdene i landet på følgende måte (UNDP 2001a:14):

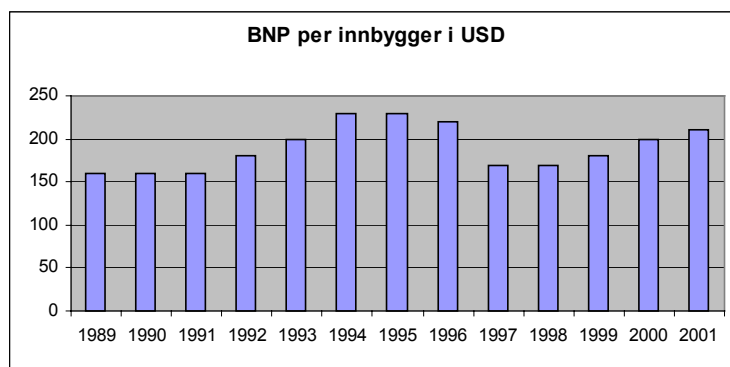
Poverty in Malawi is characterised by food insecurity and poor nutrition, lack of access to basic social services especially among the poorest of the poor, women and vulnerable households and low per capita incomes; and is also exacerbated by a high and fast growing population.

Foruten å være et av de landene i verden som er hardest rammet av hiv/aids er Malawi også et av verdens aller fattigste land. I tillegg til at 2/3 av befolkningen lever under den nasjonale fattigdomsgrensen, er det også store ulikheter i landet.³⁸

Det aspektet ved fattigdommen som er valgt som fattigdomsdefinisjon er altså inntektsfattigdom. Best beskrivende for utviklingen i inntektsfattigdommen i landet er kanskje BNP per innbygger for landet. Se figur 2.1.

³⁸ Verdensbanken oppgir en Gini-koeffisient på 0,60 som er blant verdens høyeste, men andre kilder opererer med lavere tall.

Figur 2.1 BNP per innbygger i perioden 1989-2001



Kilde: Hvem, Hva, Hvor (årgangene 1990-2002).

BNP per innbygger fikk i følge oversikten en oppgang i tiden rundt demokratiseringen i 1994, men har siden sunket noe tilbake og avviker ikke noe særlig i forhold til tidligere.³⁹ Tatt i betraktning at landet fra 1994 fikk mye bistand,⁴⁰ er dette ingen god utvikling. Hvis man ser lenger tilbake, er BNP per innbygger for 1983 nøyaktig det samme som i 2001, det vil si USD 210. Med bistand så er landet altså på samme nivå som det var 18 år tidligere uten bistand. Svingningene i BNP per innbygger kan blant annet forklares med landets avhengighet av landbruket. En dårlig høst eller et år med lave tobakkspriser kan få store negative konsekvenser for bruttonasjonalproduktet. Landet er ikke lenger selvforsynt med mat, og dårlige maisavlinger må derfor kompenseres med import. Hvis maisavlingene også har vært dårlig i andre land i regionen, så blir import av mat gjerne dyrere. Krisen i 2002 vil bli ekstra merkbar ettersom landet har blitt rammet både av svært dårlig maishøst og av svært lave tobakkspriser. Avhengig av den nødhjelp og bistand det internasjonale givermiljøet gir til landet, vil det derfor ikke være noen stor overraskelse om BNP per innbygger vil synke i 2002.

Fattigdommen har i tillegg til aspektet med inntektsfattigdom også mange andre konsekvenser (UNDP 2001a:14-25; UNDP 2001b:11-18 ; MPRS 2001:29-35) :

- Underernæring fører til at ca. 40% av landets befolkning ikke får tilfredsstilt det daglige kaloribehovet per dag. Hele 49% av barn under 5 år har redusert vekst.

³⁹ Til sammenligning har Norge fordoblet BNP per innbygger i den samme perioden fra USD 17 110 til USD 34 310.

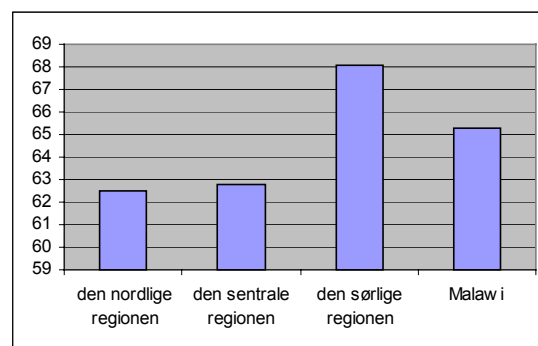
⁴⁰ Under President Banda (frem til 1994) var ikke landet spesielt godt ansett dels grunnet politisk undertrykking og dels grunnet støtte til "pariastater" som for eksempel Sør-Afrika.

- Mer enn 50% av befolkningen på landsbygda går tom for mat 4-6 måneder etter innhøstingen. Det er begrensede muligheter for å få inntektsgivende arbeid utenfor landbruket.
- Høy barnedødelighet (133 per 1000 fødsler mot 104 i Afrika Sør for Sahara) og lav forventet levealder (39 mot 50 år).
- Dårligere utdanning, dårligere tilgang på helsetjenester og informasjon og generelt vanskeligere hverdag.

2.3.1 Hvem er de fattige i Malawi?

Malawi er et lite land med mange innbyggere. Som tidligere nevnt er befolkningstettheten høyest i den sørlige regionen, mer moderat i den sentrale regionen og lavest i den nordlige regionen. Med store forskjeller i befolkningstettheten og den knapphet på ressurser som høy befolkningstetthet innebærer, så er det ikke overraskende at befolkningen i den sørlige regionen også er fattigst. Se figur 2.2.

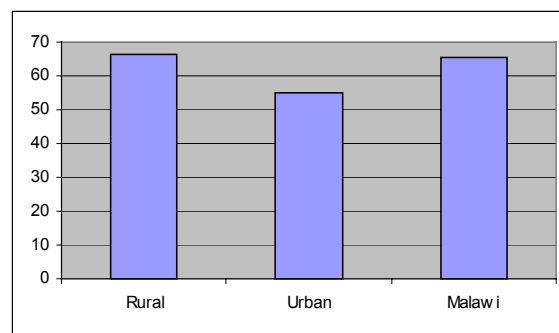
Figur 2.2. Andelen av befolkningen som lever under den nasjonale fattigdomsgrensen – fordelt på regioner



Kilde: UNDP (2001b:,23)

Mens den befolkningstette sørlige regionen har høyere andel fattige enn gjennomsnittet (68%), så har den sentrale og den nordlige regionen en andel fattige som ligger noe under gjennomsnittet (henholdsvis 62,8 og 62,5%). Det er likevel ikke noe entydig mønster. Innenfor hver region finnes det distrikter med høyere andel fattigdom enn gjennomsnittet for landet. Tendensen i forskjeller mellom regionene er likevel klar. Det er også en tilsynelatende forskjell i andelen fattige mellom by og landsbygd (se figur 2.3).

Figur 2.3 Andelen av befolkningen som lever under den nasjonale fattigdomsgrensen – fordeling by/landsbygd



Kilde: UNDP (2001b:11)

Mens andelen fattige på landsbygda er 66,9% , så er andelen i byene kun 54,9%.⁴¹

Dette tallet baserer seg på gjennomsnittlig inntekt relatert til den nasjonale fattigdomsgrensen. Årsaken til den lave andelen fattige i byene kan skyldes at landets eliter er bosatt her og trekker snittet opp. I tillegg er levekostnadene gjerne høyere i byene,⁴² samtidig som man har mindre mulighet for egenproduksjon. De reelle forskjellene trenger derfor ikke å være så store som tallene tyder på.

Utover forskjeller som skyldes geografi og bosettingsmønster, er det også en del enkeltgrupper som spesifiseres som fattige i Malawi: Landsbyfamilier med lite eller ingen jord, husholdninger ledet av kvinner, landbruksarbeidere, foreldreløse, handikappede, eldre, analfabeter og arbeidsledige.

Kvinnene er særlig utsatt. Deres tilgang til økonomiske innsatsfaktorer er ofte begrenset av kulturelle, juridiske og økonomiske strukturer. Det er i tillegg en høyere andel av analfabetisme hos kvinner, og barnedødeligheten blant jenter er 28% høyere enn blant gutter (MPRS 2001:11).

2.4 Malawis kamp mot fattigdom

Malawi har etter pålegg fra donorer utarbeidet en overordnede strategi for å bekjempe fattigdommen. Strategien kalles ”The Malawi Poverty Reduction Strategy Paper (MPRS)”, og ble utarbeidet høsten 2001. Dokumentet skal være utgangspunktet for

⁴¹ Kun i underkant av 15% av befolkningen bor i det som defineres som byer i landet; Blantyre, Lilongwe, Mzuzu og Zomba.

⁴² For eksempel er matpriser gjennomgående 10-15% høyere i byene enn på landsbygda (Wratten 1995,14).

alle aktiviteter som gjennomføres av myndighetene. Det overordnede målet for strategien er (MPRS 2001:12):

...to achieve sustainable poverty reduction through empowerment of the poor.

I strategien har myndighetene fokusert på at de fattige ikke lenger skal ses på som hjelpeløse ofre og at de skal gjøres medansvarlige for sine egne skjebner. De har konsentrert strategien om få mål, og for å skape eierskap til strategien har et bredt utvalg av interessegrupper deltatt. For å knytte strategien til reelle aktiviteter skal statsbudsjettet bygges etter samme strukturen. Strategien skal implementeres etter en desentralisert modell som vil skape lokalt eierskap til strategien og de tiltak som er knyttet til denne (MPRS 2001:23-24).

Det er ennå for tidlig å vurdere hvor vellykket denne strategien er. For det første har det ikke gått lang nok tid til at man kan se særlige resultater av strategien. For det andre er det kjent at utviklingslandene etter hvert har blitt eksperter på å tilfredsstille donorene med å produsere dokumenter og planer for å oppnå fordeler i bistanden.⁴³ I intervjuer med NORAD i Lilongwe og med UNAIDS, fikk jeg likevel tilbakemelding om at MPRS ikke var noen ”blåkopi” av andre fattigdomsstrategier, men at myndighetene i landet snarere hadde lagt ned mye innsats i å komme frem til resultatet. Det er således ingen grunn til å anta at MPRS bare er ”et spill for galleriet”, slik at donormiljøene blir tilfredsstilt, men det er likevel for tidlig å se om strategien er suksessfull i praksis.

Strategidokumentet er hierarkisk oppbygget i satsingsområder, elementer, mål og tiltak. De fire satsingsområdene er:

1. Vedvarende økonomisk vekst rettet mot de fattige.
2. Utvikling av menneskelig kapital.
3. Tiltak for å forbedre livskvaliteten for de mest sårbare.
4. Godt styresett.

I tillegg legger strategien vekt på tverrfaglige temaer som kampen mot hiv/aids, likestilling, miljøvern og teknologisk utvikling. Sett i forhold til strategidokumentet

⁴³ Sitat fra forsker Svein Sundstøl Eriksen (NUPI) under forelesning i hovedfagskurset STV 838 14 mars 2001.

(NORAD 2001:6-7), vil Norges bistand bidra i forhold til satsingsområdene 1,2 og 4 samt kampen mot hiv/aids.

2.5 Fattigdom – en oppsummering

I forhold til resten av hovedoppgaven er det en del forhold rundt begrepet fattigdom som er viktige. Malawi har valgt en absolutt fattigdomsdefinisjon basert på inntekt. Det er ingen grunn til å kritisere dette valget, men det er derimot viktig å være klar over hva det innebærer. En slik definisjon medfører for det første at man fokuserer på inntektsfattigdom og derfor ikke tar andre aspekter ved fattigdom i betraktning. For det andre vil en slik definisjon kunne skjule en del virkelige forhold. Den sier for eksempel ikke noe om uformell økonomi, tilgang til andre ressurser eller evne til selvberging. Til slutt må vi ta i betraktning at dette er en definisjon laget av eksperter, og den trenger nødvendigvis ikke å reflektere malawiernes syn på sin egen situasjon. Erfaringer fra mitt feltarbeid var at malawierne primært forbandt fattigdom med det å ikke ha nok mat. Således kan det kanskje tyde på at en definisjon basert på sårbarhet ville være mer relevant på grasrotnivået.

I Malawi kjennetegnes fattigdom ved at den rammer den tett befolkede sørlige regionen hardest. Årsaken til dette kan ses i sammenheng med at det er betydelig høyere befolkningstetthet i denne regionen og derfor større knapphet på ressurser. Fattigdommen ser ellers ut til å ramme landsbygda hardere enn byene, selv om forskjellen trolig ikke er så stor som tallene viser hvis man korrigerer for høyere kostnadsnivå i byene, bedre evne til selvberging på landsbygda og at eliten drar opp gjennomsnittet i byene. Blant utsatte grupper er kvinner hardt rammet grunnet kulturelle og sosiale forhold.

I en vurdering av Malawis kamp mot fattigdommen så langt, må den anses for å være relativt mislykket i forhold til inntektsfattigdom ettersom de økonomiske forholdene ikke ser ut til å ha bedret seg de siste tyve årene til tross for tilstrømming av bistand. Andre aspekter ved fattigdom, for eksempel demokrati og menneskerettigheter og tilgang på utdanning, har derimot vist fremgang, mens sosiale indikatorer, for eksempel forventet levealder, har gått ned grunnet hiv/aids.

3. Bistand og fattigdom

De fleste av giverlandene har de siste årene forpliktet seg formelt i forhold til fattigdomsreduksjon. Dette har de gjort ved å gjøre fattigdomsreduksjon til overordnet mål for sin bistand (OECD 1999a:12). De klare holdningene om at bistanden skal komme de fattigste til gode, synliggjøres gjennom forpliktelser til internasjonale utviklingsmål som for eksempel millenniumsmålene (ibid). Det er likevel ingen selvfølge at bistand automatisk fører til reduksjon i fattigdom, og det er derfor viktig å være klar over forutsetninger for at bistand skal bidra til å redusere fattigdom og forhold som vil styrke effekten av bistand. For å følge den røde tråden i hovedoppgaven, vil jeg starte med å se på sammenhengen mellom bistand og fattigdom. Jeg vil deretter se på norsk bistand generelt, valg av samarbeidsland og hva slags bistand Malawi trenger.

3.1 Sammenheng mellom bistand og fattigdom

Arimah (2001:24-28) har forsket på sammenhengen mellom bistand og fattigdom, og hans konklusjon er at en økning i bistanden til Afrika med en dollar per innbygger i året fører til en økning på 0,074% i andelen av befolkningen som lever under fattigdomsgrensen.⁴⁴ Selv om sammenhengen er svak er den altså motsatt av det man kunne forvente. Dette kan tyde på at offisiell bistand ikke automatisk fører til redusert fattigdom i afrikanske land, og at bistanden ikke er rettet tilstrekkelig mot fattige land eller mennesker.

I en rapport fra Verdensbanken (World Bank Group 1998a:28) vises det til samspillet mellom bistand og økonomisk ledelse.

Where economic management is sound, aid leads to higher private investment, more rapid growth, lower infant mortality, and faster decline in poverty. Where economic management is poor, aid has little effect on development.

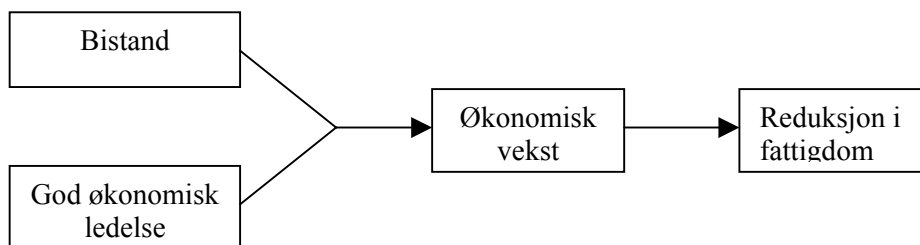
⁴⁴ Sammenhengen er signifikant på 5%-nivå.

Som vi etter hvert skal se, vil effekten av bistand i forhold til reduksjon av fattigdom primært foregå via økonomisk vekst. Ser man isolert på sammenhengen mellom bistand og økonomisk vekst, er denne svært ubetydelig. Mens noen land mottar mye bistand, og økonomien vokser sakte (eller reduseres), mottar andre lite bistand og økonomien vokser raskt (ibid:35).

Således bekreftes Arimahs funn. Bistand gir i seg selv ingen garanti for økonomisk vekst. Når bistanden derimot er i samspill med god økonomisk ledelse, blir forholdet annerledes. Det er nemlig en klar sammenheng mellom god økonomisk ledelse og vekst i BNP per innbygger. God økonomisk ledelse⁴⁵ fører til høy vekst og motsatt (ibid:33). Hvis bistanden til et utviklingsland med god økonomisk ledelse øker med en prosent, øker den økonomiske veksten med 0,5%. Tilsvarende for et land med dårlig økonomisk ledelse er -0,3% (ibid:36). Utviklingsland med god økonomisk ledelse som mottar mye bistand, hadde i gjennomsnitt en økonomisk vekst på 3,7%, mens tilsvarende tall for utviklingsland med god økonomisk ledelse som mottar lite bistand er 2,2% (ibid:36). Bistand kombinert med god økonomisk ledelse vil således gi økt økonomisk vekst.

Sammenhengen mellom økonomisk vekst og reduksjon av fattigdom er kanskje enda klarere. I en studie blant 67 utviklingsland viste det seg at blant land med økonomisk nedgang (i gjennomsnitt -7%) økte fattigdommen med 19%, mens i land med økonomisk vekst (i gjennomsnitt +4%) ble fattigdommen redusert med 5% (ibid:39). Sammenhengen mellom økonomisk vekst og fattigdom må derfor anses som relativt klar og er fremstilt i figur 3.1.

Figur 3.1 Sammenheng mellom bistand og reduksjon i fattigdom



⁴⁵ En definisjon benyttet av Verdensbanken som vurderes ut fra fire kategorier: macroeconomic policies, structural policies, public sector management and social inclusion. Uttrykket må ellers ikke forveksles med godt styresett (good governance).

Bistand bidrar således med reduksjon av fattigdom forutsatt at mottakerlandet fører en god økonomisk politikk.

Dette er interessant og viktig, men etter min oppfatning har Collier og Dollar samt Verdensbanken⁴⁶ et noe ensidig fokus på reduksjon av inntektsfattigdom via økonomisk vekst. Beynon (2001:35) hevder at bistand kan bidra til å redusere inntektsfattigdom på flere måter enn kun gjennom økonomisk vekst:

Other factors such as investments in human and other targeted social sector spending, and measures to increase the assets of the poor will also have positive impact, not just on poverty reduction, but also on the other international development targets.

På en måte snur Beynon her sammenhengen på hode. I stedet for at bistanden har en ”trickle-down” effekt hvor økonomisk vekst fører til reduksjon i fattigdom, så vil en styrking av de fattiges kapasiteter og ressurser føre til reduksjon i andelen fattige og sannsynligvis også føre til økonomisk vekst (unntaket er hvis styrkingen skjer på bekostning av de rike, det vil si reduksjon i ulikhet).

Men det er flere aspekter ved fattigdom enn kun inntektsfattigdom som er interessante i forbindelse med bistanden. Forbedringer i helse og utdanning og miljømessige kvaliteter er utviklingsmål i seg selv. I tillegg er sårbarhet og usikkerhet viktige elementer av fattigdom (ibid:35-36). Satsing på andre resultatområder som godt styresett, helse og utdanning, samt hiv/aids innebærer at man bidrar til å støtte opp om andre aspekter ved fattigdom samtidig som man indirekte bidrar til økonomisk vekst. I tillegg kan bistanden knyttes til krav om reformer som fører til styrking av demokratiske rettigheter og bedre økonomisk ledelse. Slike forhold kan benyttes som argumenter for å opprettholde bistand også til land med lavere marginal bistandseffektivitet som for eksempel Tanzania.

⁴⁶ Collier og Dollar er tilknyttet Verdensbankens Development Research Group.

3.2 Fattigdomsreduksjon i norsk bistand

Målsettingen om reduksjon av fattigdom i norsk bistandsstrategi har ikke alltid vært eksplisitt formulert, men kampen mot fattigdommen har alltid vært underliggende. I 1972 kom de første offisielle formuleringene om bekjempelse av fattigdom.⁴⁷ Styrket fokus på fattigdommen kom i Innstilling til Stortinget nr. 229 (95/96) da utenrikskomiteen vedtok følgende (UD 1995-96:16):

Bistanden skal...bidra til bedring av økonomiske, sosiale og politiske kår i utviklingslandene med særlig vekt på at hjelpen skal komme de fattigste til gode).

OECD/DAC⁴⁸ har kritisert Norge for at målsettingen ikke var tilstrekkelig knyttet til operasjonaliserbare mål (OECD 1999a:3). Norge er i ferd med å ta dette til etterretning gjennom statsbudsjettet (St prp nr. 1), ”Regjeringens handlingsplan for fattigdomsreduksjon i utviklingsland” (UD2001d og UD2002a), og ”Rapport om norsk utviklingssamarbeid i 2000” (UD 2001c). Men i tillegg til at målsettinger knyttes opp til konkrete tiltak, må bistand være en del av en større og helhetlig politikk. Dette understrekes også av UD i den forrige regjeringens handlingsplan (UD 2001a:5) hvor de presiserte at:

En norsk utviklingspolitikk med fattigdomsbekjempelse som mål må favne videre og være mer kompleks enn en som er begrenset til pengeoverføringer fra rike til fattige land over bistandsbudsjettene.

Dette stadfestes også av den nåværende regjeringens handlingsplan (UD 2002a:2). Norge har som nevnt forpliktet seg til å bidra til å halvere andelen av verdens befolkning som lever i absolutt fattigdom innen 2015 (UD 2001b:3). For å oppnå dette har Norge sluttet seg til Utviklingskomiteens (OECD/DAC) retningslinjer for fattigdomsreduksjon⁴⁹ (UD 2001a:11). I ”Endringer i statsbudsjettet for 2002” (Finansdepartementet 2001:pkt 3.4.1) signaliserer regjeringen (Bondevik) at

⁴⁷ Intervju med forsker Frode Liland ved Senter for utvikling og miljø, Oslo, 3 mai 2002.

⁴⁸ OECD/DAC er betegnelsen på Organisation for Economic Co-operation and Development/ Development Assistance Committee (utviklingskomiteen).

⁴⁹ OECD/DAC Guidelines on Poverty Reduction (2000)

reduksjon av fattigdom er et hovedmål som skal oppnås gjennom satsing på ulike sektorer:

Regjeringen vil derfor bidra aktivt og på bred front til at de internasjonale utviklingsmålene som er vedtatt av FN om halvering av antallet mennesker som lever i absolutt fattigdom innen 2015 kan oppfylles. Dette innebærer en sterk satsing på utdanning, helse og sosiale tjenester. Bidrag til kampen mot hiv/aids-epidemien vil bli prioritert. Utdanning er en grunnleggende forutsetning for utvikling, noe som reflekteres i forslag om økte bevilgninger til satsing på utdanning.

Av dette tolker jeg at man ønsker å prioritere økonomisk vekst, demokratiske institusjoner og prosesser, sosiale sektor (utdanning, helse og sosiale tjenester) og arbeidet med hiv/aids. Handlingsplanen sier likevel ingen ting om hva som blir nedprioritert. For øvrig tolker jeg det slik at alle deler av Norges bistand til sist har som mål å bidra til reduksjon i fattigdom.

3.2.1 Hvor effektiv er norsk bistand?

I 2001 leverte Verdensbanken en rapport om effekten av norsk bistand bestilt av Utenriksdepartementet. Rapporten trakk følgende konklusjoner om norsk bistand (Collier og Dollar 2001:2-3;15-16):

- Den norske bistanden er relativt effektiv i forhold til å bekjempe fattigdom (ca. 50% mer effektiv enn en gjennomsnittlig OECD/DAC giverland).
- Norge gir forskjellige former for bistand til hele 63 land i tillegg til de prioriterte samarbeidslandene. En slik spredning av bistanden har tvilsom effekt.
- Norge kan oppnå høyere effekt av sin bistand ved å omfordele bistand fra land med lav bistandseffektivitet og land med moderat/dårlig økonomisk ledelse til land med høyere bistandseffektivitet.

Rapporten anslår at norsk bistand i 1999 fører til at 298 mennesker blir hevet permanent ut av fattigdom per USD 1 million i bistand. Dette er en økning fra ca. 211 i 1990, og tilsvarende tall for OECD i 1999 er på ca. 215 mennesker. Således kan man si at den norske bistanden er relativt effektiv. Dette skyldes hovedsakelig at Norge fokuserer sin bistand mot meget fattige land med god økonomisk ledelse

(ibid:12-13). Allerede her snakker man altså om en form for målretting av bistanden mot land med høyere marginal bistandseffektivitet.

Collier og Dollar (ibid:16-17; 42-43) peker videre på at hele 63 land i tillegg til tolv prioriterte samarbeidsland mottok en eller annen form for bistand (totalt 75 land) i 1999. I tillegg til disse mottok 30 land forskjellige former for humanitær assistanse. Det høye antallet mottagerland tyder derfor på at den norske bistanden slett ikke er særlig konsentrert.

At norsk bistand relativt sett gjør det bra i forhold til tidligere og i forhold til OECD er i og for seg bra, men det vesentlige er hva man presterer i forhold til det potensiale man har. For eksempel har hele 49 av de 63 nevnte landene lavere marginal bistandseffektivitet enn det norske gjennomsnittet (298 mennesker per USD en million). For eksempel mottok Sør-Afrika i 1999 NOK 123,6 millioner i bistand fra Norge. Her er den marginale bistandseffektiviteten kun 69,2 mennesker per USD 1 million i bistand. At mange av disse landene har lavere marginal bistandseffektivitet enn det norske gjennomsnittet, kan for eksempel skyldes at landene har dårlig økonomisk ledelse eller at de faktisk ikke er så fattige.

Collier og Dollar (ibid:16) konkluderer med at effekten av norsk bistand kan økes ved å konsentrere seg om færre land med høy marginal bistandseffektivitet. De anslår at marginal bistandseffektivitet kan økes til 410 mennesker per USD en million med en omfordeling av bistanden til mottagerland med høyere bistandseffektivitet. Prinsippet støttes av Verdensbanken som har regnet ut at bistand tilsvarende USD 10 milliarder ved tilfeldig fordeling vil kunne løfte 7 millioner mennesker permanent ut av fattigdommen. Ved tilsvarende tildeling til "high impact countries" vil man kunne heve 25 millioner mennesker permanent ut av fattigdom (World Bank Group 1998a:46). Bistand rettet mot land med god økonomisk ledelse vil således ha atskillig høyere effekt enn mer "tilfeldig" bistand.

Selv om jeg tidligere har sagt at Collier og Dollar har hatt et ensidig fokus på inntektsfattigdom, så er dette likevel vesentlig å ta i betraktning. Hvis man velger å gi bistand til land med lavere marginal bistandseffektivitet, må bistanden rettes mot aktiviteter som styrker fattiges kapasiteter eller mot aktiviteter som bedrer andre aspekter ved fattigdom.

I tillegg til bistandens mål om fattigdomsreduksjon, benyttes også bistanden til å nå andre utenrikspolitiske mål. Noe av årsaken til at effekten av norsk bistand er lavere enn det den kunne være, kan trolig nettopp forklares med kostnaden av en politisering av bistanden. At bistandsmidler benyttes for å oppnå utenrikspolitiske mål framgår sjelden av styrende dokumenter, men det er likevel forhold som tilsier at dette er tilfelle. Et av disse forholdene er det vedvarende høye antallet land som mottar bistand fra Norge. Et annet forhold er at Norge opprettholder bistand til land med lav marginal bistandseffektivitet (for eksempel Sri Lanka, de palestinske områdene og Sør-Afrika), mens bistand til land med særlig høy bistandseffektivitet (for eksempel Bangladesh) ikke øker i særlig grad.

3.2.2 *Fra prosjektbasert til programstyrt bistand*

I takt med det internasjonale givermiljøet er Norge nå i ferd med å legge om sin bistand fra å være prosjektbasert til å bygge på programmer. I Regjeringens handlingsplan (UD 2002a:10) presiseres det at:

I handlingsplanen vil vi fortsette å gå over fra bistand som bygger på enkeltstående prosjekter til sektorprogram og budsjettstøtte. Samtidig skal vi bidra med støtte til å bedre den offentlige finansforvaltningen, kontrollordninger og andre sentrale forvaltningsprosesser. Utgangspunktet for vårt bidrag skal være landets egen utviklings- og fattigdomsstrategi.⁵⁰ Samlet sett innebærer dette at mottakerlandets myndigheter selv får muligheten til å styre utviklingsprosessen.

Konsekvensen av dette er at giverlandene ikke lenger er så direkte involvert i bistandsarbeidet, og at de i stor grad overlater å forvaltningen av bistandsmidlene til mottakernasjonen. Prinsippet om at mottakerne bør være med å bestemme hvor midlene benyttes er forståelig. Fordelene er blant annet bedre samordning av tiltak i landet, større eieforhold til det som finansieres med bistandsmidler og at utviklingslandene som selv ”best vet hvor skoen trykker” kan prioritere sine satsingsområder. Spørsmålet blir snarere om de nevnte kontrollrutinene blir gode nok til at giverlandene får tilstrekkelig kontroll over bistandsmidlene. I intervju med en

⁵⁰ Med nasjonale fattigdomsstrategier henvises det til Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) som er mottakernasjonens strategi for hvordan det skal bekjempe fattigdommen.

journalist i en av opposisjonsavisene i Malawi,⁵¹ fikk jeg følgende tilbakemelding om programstyrt bistand:

All bistand som gis til Malawi må ha svært nøye oppfølging. Malawis folk trenger all den hjelp de kan få og man kan ikke la noe gå til spille.

Hun uttrykte altså bekymring for at overgangen til programstyrt bistand faktisk medførte mindre kontroll og at sannsynligheten for at bistanden skulle komme på avveie ville øke. I en artikkel i *Aftenposten* 23. september 2002 ble redaktøren i samme avis, Robert A. Jamieson intervjuet. Han oppfordret bistandsgivere til å bli mye tøffere i å kreve innsyn i hva pengene blir brukt til. Med bakgrunn i dette kan det være grunn til å argumentere for at en overgang til programbistand i alle fall må følges opp med omfattende kontrollrutiner.

3.3 Valg av samarbeidsland

Det foregår en jevnlig vurdering av NORADs samarbeidsportefølje. Bistanden til et land fryses midt i en budsjettperiode, noen land mister sin status som samarbeidsland og nye land kommer til. Det er likevel naturlig at et land skal oppfylle en del kriterier for å få status som samarbeidsland. I følge ”Regjeringens (Bondevik) handlingsplan for reduksjon av fattigdom i utviklingsland” ble det slått fast følgende (UD 2002a:3):

Vi skal særlig støtte land med gode fattigdomsstrategier og med konkrete planer for å styrke viktige forutsetninger for utvikling som demokratiet, rettsstaten og offentlige forvaltningssystemer. Vi vil legge vekt på viljen til å bekjempe korrupsjon og forbedre rammebetingelsene for landbruket og annet næringsliv.

Dette avviker ikke merkbart fra den forrige regjeringens handlingsplan, men denne presiserte i tillegg at hovedsamarbeidslandene skal være blant verdens minst utviklede land (MUL),⁵² og at dette samarbeidet skal legges opp som et langsiktig og omfattende samarbeid. Det er ellers lite kontroversielt i ovenstående sitat. Likevel

⁵¹ Intervju med Pushpa Jamieson, journalist i opposisjonsavisen ”*The Chronicle*” 27. juni 2002 i Lilongwe.

⁵² Tilsvaret FNs klassifisering ”Least developed countries” og som omfatter verdens 40 fattigste land (UNDP 2001c:259).

kan det være verdt å legge merke til den nåværende regjeringens fokus på demokratiske rettigheter og god økonomisk politikk.

I 2001 ble det foretatt en gjennomgang av Norges samarbeidsland. I denne sammenhengen ble det utarbeidet et internt notat fra utviklingspolitisk seksjon i UD (UD 2000:2) hvor det foreslås følgende kriterier for utvelgelse av prioriterte samarbeidsland:

1. Relativ høy grad av politisk og økonomisk stabilitet.
2. Høy grad av fattigdom. Landet bør fortrinnsvis være MUL-klassifisert.
3. Godt styresett hva angår økonomi og forvaltning.
4. Godt styresett hva angår menneskerettigheter og demokrati.
5. Sterk vilje fra statens side til å håndtere fattigdomsproblemene.
6. Landet bør ikke i vesentlig grad være ”overfinansiert” med bistand, dvs motta betydelig mer bistand per innbygger enn gjennomsnittet av utviklingslandene.

Dette avviker ikke særlig i forhold til styrende dokumenter, og må snarere ses på som en konkretisering av disse. Det presiseres videre at det ikke skal være noe krav om ”topp score” på alle disse punktene, men at det viktigste er at summen av disse ligger på et høyt nivå.

3.3.1 Hvorfor ble Malawi valgt som hovedsamarbeidsland?

Norge bestemte at Malawi skulle være samarbeidsland for norsk bistand i 1996, og en samarbeidsavtale mellom Malawi og Norge ble undertegnet i 1997. Landet ble samtidig oppjustert til prioritert samarbeidsland (hvilket tilsvarer den nåværende kategorien hovedsamarbeidsland). Landet er i dag blant de fattigste MUL-landene, og landet kommer som nr. 151 av totalt 162 på Human Development Index for 2000, (UNDP 2001c:141-144). Samtidig fremstår landet med relativt godt styresett, og den politiske situasjonen ble beskrevet slik (UD 2001d:6):

Myndighetene viser vilje til å fremme demokrati, utrydde fattigdom, bekjempe korrupsjon og verne om menneskerettighetene.

Landet viser ellers klar vilje til å bekjempe landets fattigdomsproblem gjennom landets PRSP, og i forhold til økonomi blir landet regnet blant den øverste tredelen av

”performers” i Afrika (Kgl. norsk ambassade, Lilongwe 2001:3). Malawi tilfredsstiller således de nevnte kravene. På den tiden landet fikk status som samarbeidsland, fremsto det som relativt stabilt i forhold til politikk og økonomi, og det var få donorer som er engasjert i landet. Det var derfor god grunn til å velge Malawi til samarbeidsland i 1996.

Det er likevel grunn til å stille spørsmål om det ikke fantes andre land som var like godt kvalifisert. På det tidspunktet Malawi ble valgt som samarbeidsland kunne Norge riktignok vise til betydelige kunnskaper og erfaringer fra regionen for øvrig, men hadde liten kompetanse om Malawi eller erfaringer fra tidligere samarbeid med landet.⁵³ Ellers er det interessant å merke seg at Norge har en tendens til å velge engelskspråklige samarbeidsland (tidligere engelske kolonier). Hele seks av de syv nåværende hovedsamarbeidsland er engelskspråklige, og det kan tenkes at det faktum at landet var engelskspråklig talte til fordel for at Malawi. Når jeg har antydnet dette i intervjuene med UD og NORAD, har en slik sammenheng ikke blitt bekreftet, men heller ikke avkreftet. For øvrig vil det ved utvelgelse av samarbeidsland ofte være et press fra organisasjoner og andre interessegrupper i Norge. Et eksempel på dette var ved siste regjeringsskifte da utviklingsministeren varslet at man skulle vurdere å ta med Madagaskar som hovedsamarbeidsland. Dette ble satt i sammenheng med ønske fra misjonsmiljøene i Norge.⁵⁴ I det nevnte intervjuet i UD ble jeg fortalt at Nepal kom inn som hovedsamarbeidsland i 1996 etter ønske fra kristne organisasjoner, og Malawi kom inn som ”motvekt” etter ønske fra Landsorganisasjonen.

3.3.2 *Hva betyr statusen?*

Malawi har i 2002 status som hovedsamarbeidsland og vil dette året motta til sammen NOK 123,6 millioner i bistand. Selv om regjeringen har uttrykt at hovedsamarbeidsland skal prioriteres, kan det likevel se ut som at Malawis status som hovedsamarbeidsland ikke har påvirket mengden bilateral bistand i særlig grad. I 1999 fikk hele åtte land fra gruppen andre samarbeidsland hver seg mer bilateral

⁵³ Opplysninger fra seniorrådgiver Rolf Ree i UD i intervju 18 april 2002.

⁵⁴ Bistandsaktuelt nr 9/2001,4-5.

bistand enn de NOK 96,9 millioner Malawi fikk⁵⁵. Å ha status som prioritert samarbeidsland betyr derfor ikke automatisk at det blir tildelt vesentlig mer penger til landet. UD innrømmer dette (UD 2000:2):

Det forutsettes at den mindre gruppen prioriterte samarbeidsland må gis en høy landdramme, reflektert i Statsbudsjettet. Dette har sammenheng med forutsigbarhet, profilering og markering av det skillet man ønsker å trekke mellom denne typen land og andre mottakere av norsk bistand. Som indikert i budsjettproposisjonen er dette skillet i dag utvisket.

NORAD (2001b:1) viser til statistikk som peker på at:

- Den langsiktige bilaterale bistandens andel av total norsk bistand går ned.
- Andelen bilateral bistand som går til prioriterte samarbeidsland er synkende.

På mange måter har samarbeidslandene blitt salderingsposter i forhold til andre formål som har hatt større politisk fokus eller flere støttespillere i det norske bistandsmiljøet. En rådgiver i UD⁵⁶ sa følgende:

Malawi har ingen mektige lobbyvenner. Hovedsamarbeidslandene står generelt svakt, da vårt forhold til disse er preget av troen på at alt er korrupt. Disse landene sitter i tillegg fjernt i forhold til prosessen, og blir i stor grad salderingsposter innenfor bistanden

Dette kunne man se resultatet av ved forrige regjeringsskifte. I forslag til statsbudsjett fra regjeringen Stoltenberg ble det foreslått en tildeling til Malawi på NOK 85 millioner på budsjettkapittel 250 (som omfatter tildelinger til hovedsamarbeidsland). I forbindelse med regjeringsskiftet ble denne (samt tilsvarende tildelinger til Zambia og Nepal) redusert av regjeringen Bondevik til fordel for økte regionbevilgninger til utdanning og helse. Endelig tildeling til Malawi på dette kapitlet ble på NOK 71 millioner.⁵⁷

⁵⁵ Guatemala (102,8 mill), Angola (154 mill), Sør-Afrika (123,6 mill), Bosnia-Herzegovina (246,1 mill), Kroatia (112,4 mill), Irak (173 mill), det palestinske området (216,8 mill) og Sudan (111 mill) (Collier 2001:42-42,49)

⁵⁶ Intervju med seniorrådgiver Rolf Ree, UD, Oslo, 18 april 2002.

⁵⁷ Begrunnelsen for reduksjonen var at samarbeidet er i en startfase og vil bli bygget opp over tid (manglende absorpsjonsevne) (Bistandsaktuelt nr 9/2001, 4-5). Dette virker litt urimelig ettersom Malawi har mottatt bistand siden 1996 og tidligere har mottatt tildelinger innenfor bilateral bistand som er høyere enn dette. Byråkratiet kan likevel overstyre dette ved at hovedsamarbeidsland også kan tildeles midler fra de regionale bevilgningene. Malawi ble tildelt NOK 31,4 millioner fra denne for 2002 i tillegg til den bilaterale tildelingen på NOK 71 millioner.

3.3.3 Malawis fremtid som samarbeidsland

Jeg er ikke enig i at situasjonen i Malawi i dag er så uproblematisk som NORAD og UD tidligere har beskrevet den. Gryende politisk uro, politisk vold og anklager om at opposisjonen er ”kjøpt” av regjeringspartiet, gjør at det er grunn til å følge utviklingen i landet nøye.

I en artikkel i *Aftenposten* 23. september 2002 ble redaktør Robert A Jamieson i ”*The Chronicle*” intervjuet.⁵⁸ Han oppfordret giverlandene til å bli mye tøffere til å kreve innsyn i hva pengene blir brukt til. Han sier videre:

Godt styresett i Malawi? Bare glem det. Korrupsjonen i dette landet er kommet for å bli... Dette landet styres av opportunistiske ledere som drar fordeler av en uutdannet befolkning.

I forhold til økonomisk ledelse er det også grunn til uro. Landets finansdepartementet har ikke tilstrekkelig makt og støtte fra presidenten, og styringen er preget av mangel på budsjettdisiplin. Donorene har gjentatte ganger reagert på dette ved å holde tilbake budsjettstøtte. Underskuddet på statsbudsjettet finansieres ved salg av statsobligasjoner med 47% rente. Dette er inflasjonsdrivende og tar dessuten kapital vekk fra privat sektor.⁵⁹

Hvordan skal man så reagere på slike forhold? Skal man bruke sulten som våpen og kutte bistanden? Skal man sette betingelser til bistanden? Skal man gå tilbake til prosjekter hvor giverlandenes kontroll er bedre? Skal man forsøke å kanalisere bistanden til NGO-er som er utenfor statens kontroll? Mulighetene er mange, og jeg vil derfor diskutere hvilke typer bistand som kan gis under slike forhold.

3.4 Hva slags bistand trenger Malawi?

Collier og Dollar (2001:28-29) har identifisert fire forskjellige faser i det økonomiske reformarbeidet i utviklingsland:

⁵⁸ Han har selv blitt utsatt for vold, og familien er truet på livet.

⁵⁹ Intervju med ambassadesekretær Britt-Hilde Kjølås ved den norske ambassaden i Lilongwe 20. juni 2002.

-
- Fase I: Fasen som betegner en tilstand før et utviklingsland har startet økonomiske reformer.
 - Fase II: Intensiv reformfase hvor tiltak for god økonomisk ledelse søkes gjennomført.
 - Fase III: Vellykket implementering og opprettholdelse av god økonomisk ledelse.
 - Fase IV: Mislykket reform som fører landet tilbake i fase I.

Forfatterne mener at bistandsgivere må konsentrere bistanden om land som er i fase II eller III. Hvis bistand gis til land i fase I så vil den kunne føre til utsettelse av reformer. Det er derimot viktigere å støtte opp om fase II gjennom teknisk assistanse og annen form for støtte til god økonomisk ledelse slik at fase III oppnås. I Fase III er god økonomisk ledelse oppnådd og bistanden er effektiv i forhold til å redusere fattigdommen. Collier og Dollar (ibid:29-30) beskriver Malawi som et land i fase II. Dette innebærer at landet har gjennomført økonomiske reformer, men at vi ikke fullt ut har sett resultatet av disse reformene (den økonomiske politikken beskrives som moderat).⁶⁰ Resultatet av reformene kan enten føre landet til et høyere nivå som stimulerer til økonomisk vekst og bekjempelse av fattigdom, eller de kan mislykkes, og landet vil da trolig synke tilbake til et politisk nivå på linje med der det var før reformene. Bistanden til landet vil i følge forfatterne (ibid:30) trolig ikke ha stor effekt på utviklingsnivået, men snarere vil støtten bidra til at de politiske reformene blir vellykket, som igjen vil stimulere til økonomisk vekst og bekjempelse av fattigdom.

En rekke aktører har kommentert Malawis institusjonelle kapasitet. Det britiske bistandsdirektoratet⁶¹ (DFID 2002:62) hevder at et av de største hindrene for å oppnå mål om bekjempelse av fattigdom, er landets elendige kapasiteter i offentlig sektor forsterket av hiv/aids. Dette støttes i stor grad av NORAD som presiserer den svake planleggings- og implementeringskapasiteten i offentlig sektor (NORAD 2001a:4 og NORAD 2002:4). Det er likevel grunn til å følge utviklingen i landet

⁶⁰ Policy rating: varierer mellom very good, good, moderate og poor og beskriver i hvilken grad regjeringens politikk bidrar til å skape økonomisk vekst og reduksjon av fattigdom (Collier og Dollar 2001: 6). Vurderingen utarbeides av Verdensbanken gjennom Country Policy and Institutional Assessment.

⁶¹ Department for International Development (DFID).

nøye. De siste årene har vært preget av en utstrakt mangel på budsjettdisiplin som har resultert i jevnlig underskudd på statsbudsjettet. Underskuddet har vært finansiert ved salg av statsobligasjoner, som igjen har ført til inflasjon og at kapital fjernes fra privat sektor.⁶² Faren for at fase IV og ikke fase III skal bli resultatet av de økonomiske reformene er derfor tilstede.

For Malawi er den beste bistanden trolig en kombinasjon av nøye oppfølging, bistand med betingelser og satsing på å bygge opp institusjonelle kapasiteter som kan fremme god økonomisk ledelse og godt styresett. På den måten kan bistanden bidra til å korrigere landets kurs uten alt for store konsekvenser for befolkningen.

3.5 Bistand og fattigdom – en vurdering

For at bistand skal føre til reduksjon av inntektsfattigdom, så må bistanden virke i samspill med god økonomisk ledelse. Mest effektiv er bistanden når den gis til land med både god økonomisk ledelse og høy grad av fattigdom. Med tanke på dette, og med på at Norge i likhet med andre giverland har et overordnet mål om fattigdomsreduksjon i bistanden, kan det konkluderes med at Norge bør konsentrere og omfordele mye av bistanden, og ikke la for eksempel utenrikspolitiske mål styre bistanden. Likevel kan andre aspekter av fattigdom være et argument for å opprettholde bistand til land med lav marginal bistandseffektivitet. For øvrig ser ikke status som hovedsamarbeidsland ut til å bety mye i praksis, og det bør vurderes om det bør være tydeligere skille mellom de ulike kategoriene.

I forhold til Malawi har jeg argumentert for at man bør satse på oppbygging og styrking av institusjonelle kapasiteter i tillegg til tiltak som styrker og forbedrer den økonomiske ledelsen i landet. Slik forholdene i landet er i dag, med korrupsjon, dårlig økonomisk ledelse, svak institusjonell kapasitet og turbulente politiske forhold, er det grunn til å anta at bistanden til landet ikke har høy effekt i forhold til reduksjon av inntektsfattigdom. Støtte til å bygge opp institusjonelle kapasiteter og innføring av verktøy og rammeverk for god økonomisk ledelse kan derfor være viktige bidrag til at Malawi skal ha suksess med sine økonomiske reformer, og til at landet skal bli

⁶² Intervju med ambassadesekretær Britt-Hilde Kjølås, Lilongwe, 20. juni 2002.

bedre i stand til å utnytte bistanden og egen ressursbase. Jeg har ellers pekt på at overgangen fra prosjektbasert til programstyrt bistand også medfører at giverlandene får redusert kontroll over bistanden.

4. Hiv/aids

Hiv/aids er trolig den største katastrofen som har rammet menneskeheten i nyere tid, og konsekvensene av epidemien vil om få år omgå dødstallene fra annen verdenskrig.⁶³ Den norske regjeringens handlingsplan beskriver konsekvensene av hiv/aids slik (UD 2002a:32):

For mange land er hiv/aids epidemien blitt en katastrofe av så store dimensjoner at den truer resultatet av alle tiltak for å redusere fattigdom.

I Norge innebærer den beskjedne utbredelsen av hiv/aids kun en knapt merkbar merbelastning for landets helsevesen. Utbredelsen av hiv/aids i det omfang som utviklingsland i det sørlige og østlige Afrika opplever, har derimot langt mer alvorlige konsekvenser. Det fører til lavere produktivitet, fattigdom, under- og feilernæring, dårligere offentlige tjenester og betydelig tap av menneskelige ressurser. Det rammer de fleste sektorer, enkeltindivider og samfunnet, fattig og rik. I dette kapitlet vil jeg se på hva hiv/aids er, hva som kjennetegner utbredelsen av hiv/aids i Malawi, hvordan hiv/aids og fattigdom henger sammen, og forhold som gjør kampen mot hiv/aids vanskelig.

4.1 Hva er hiv/aids

Acquired Immune Deficiency Syndrome (aids) ble første gang beskrevet i 1981 og har senere utviklet seg til en global epidemi. Aids forårsakes av Human Immunodeficiency Virus (hiv) som dreper eller skader kroppens immunsystem. Aids kan beskrives som et langt fremskredet nivå av hiv.⁶⁴ Verken hiv eller aids er altså en sykdom i seg selv, men snarere en rekke symptomer. Man dør således ikke av hiv/aids, men av relaterte sykdommer som oppstår fordi kroppens immunforsvar ikke

⁶³ Ca 40 millioner mennesker lever i dag med hiv/aids hvorav 70% i Afrika. 3 millioner mennesker døde av Aids i 2001 og 1,7 millioner døde av tuberkulose (som er en hiv-relatert sykdom) i 2000 (UNAIDS 2002b:8) Til sammenligning døde om lag 20 millioner mennesker under annen verdenskrig

⁶⁴ Per definisjon har man aids når det kun gjenstår ca 200 av normalt 1000 CD4+ T celler. Disse cellene beskytter normalt kroppen mot infeksjoner og sykdommer.

lenger er i stand til motstå dem. I Afrika er tuberkulose den hiv-relaterte sykdommen som oppstår hyppigst.⁶⁵ Hiv sprer seg gjennom seksuell kontakt, ved kontakt med infisert blod eventuelt blodkomponenter (brugerutstyr med mer), eller fra mor til barn under svangerskapet, fødselen eller ved amming. Det finnes ennå ingen vaksine eller medisin mot hiv, men det finnes en del medikamenter for å styrke kroppens immunforsvar og å hindre utvikling av aids (Isaksen mfl. kommer: 6-9).

4.2 Bistand og hiv/aids

De fleste akademiske miljøer er preget av at interesse for temaer og teoretiske skoleretninger varierer over tid. De avløser hverandre med varierende tempo, og noen dukker opp igjen etter å ha ligget i ”dvale” i kortere eller lengre perioder. Slik er det også innenfor bistandsmiljøer. De siste årene har det vært mye oppmerksomhet rundt budsjettstøtte og overgang fra prosjektbasert til programstyrt bistand. Personer som har fulgt med siden bistandens barndom kan derimot nikke gjenkjennende og bekrefte at historien gjentar seg.

Kampen mot hiv/aids får i dag stor oppmerksomhet i bistandsmiljøene. Jeg er likevel ikke enig i at interessen for hiv/aids bare er ”mote” i likhet med temaer som likestilling eller miljøvern. Snarere anser jeg at det skyldes at donorene reagerer mot en epidemi som truer kampen mot fattigdom. På slutten av 80-tallet var det få som forutså hvilke konsekvenser epidemien ville få. I dag er derimot epidemiens konsekvenser godt kartlagt, og sammenheng mellom hiv/aids og kampen mot fattigdom er anerkjent.

Uansett hva som er årsaken til oppmerksomheten, så tiltrekker satsingsområdet hiv/aids seg mye ressurser. En saksbehandler i NORAD⁶⁶ gikk langt på vei i å si at det kanskje til og med ble bevilget for mye penger til dette formålet. Ikke nødvendigvis for mye i forhold til behovet, men for mye i forhold til hva man effektivt klarer å absorbere. Dette er et sentralt poeng. Hvis utviklingslandenes ikke

⁶⁵ Antall tilfeller av tuberkulose har femdoblet seg i Malawi i løpet av de siste ti årene fra 5000-25 000 nye tilfeller per år (NORAD 2001:3)

⁶⁶ Intervju med førstekonsulent Stein Inge Nesvåg, NORAD, Oslo, 18 april 2002.

har institusjonell kapasitet til å gjøre nytte av denne bistanden, reduseres også bistandens nytteeffekt.

Donorene er mange, fra internasjonale organisasjoner (FN med flere), til de enkelte giverland og private organisasjoner som for eksempel Bill and Melinda Gates Foundation. UNAIDS har etablert ”The Global Fund to fight Aids, Tuberculosis and Malaria”⁶⁷ (UNAIDS 2002a). Mye penger har blitt gitt til dette formålet, og til sammen har donorer så langt forpliktet seg til USD 2,1 milliarder. UNAIDS mener likevel at dette er for lite, og mener at det er behov for ytterligere USD 2 milliarder neste år og USD 4,6 milliarder i 2004. Behovet kan virke bunnløst. Jeg er likevel skeptisk til disse beløpene. En ting er å ha evne til å absorbere denne hjelpen på en effektiv måte. En annen er at betydelig bistand til slike formål kan medføre at mottakerlandene ikke lenger føler den samme forpliktelsen i bekjempelse av hiv/aids, og snarere benytter midlene til andre formål. Skal man sette så store ressurser inn i den globale kampen mot hiv/aids, må man sørge for at denne innsatsen kommer i tillegg til nasjonal og lokal innsats og ikke i stedet for denne.

4.2.1 Hiv/aids som resultatområde

Flere land i det sørlige og østlige Afrika er i dag hardt rammet av hiv/aids. Dette er alvorlig i seg selv, og mer alvorlig blir det fordi marginale ressursgrunnlag gjør at disse er svært dårlig rustet til å møte de utfordringene epidemien innebærer.

Hvorfor har så Norge valgt hiv/aids som et resultatområde i bistanden til Malawi? En årsak er det overordnede målet om at bistanden skal komme de fattigste til gode. Når utbredelsen av hiv/aids truer kampen mot fattigdommen, er det naturlig å satse innenfor dette området. Norge har forpliktet seg til Millenniumsmålene hvor et av målene er (UD 2002a:18) :

Stoppe og reversere spredningen av hiv/aids, malaria og andre sykdommer som truer menneskeheten innen 2015.

En annen årsak for at hiv/aids ble valgt som resultatområde i Malawi, var et ønske fra landets myndigheter basert på de behovene de hadde.

⁶⁷ Tuberkulose og malaria regnes begge som hiv-relaterte sykdommer.

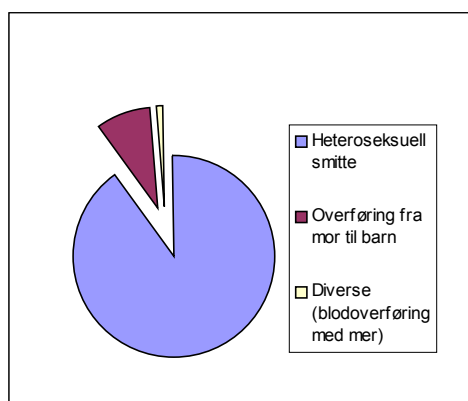
4.3 Hiv/aids i Malawi

Malawi er i dag et av de landene i verden som er hardest rammet av hiv/aids. De første tilfellene ble oppdaget i 1985 (17 tilfeller). Utbredelsen etter dette har steget eksplosivt gjennom hele 90-tallet, og det oppdages nå 55-60 000 nye tilfeller hvert år. Ut fra dette anslås det at ca. 16-17% av befolkningen i produktiv alder (15-49 år) er smittet av epidemien. Et lyspunkt er at veksten av nye tilfeller nå ser ut til å avta. Det kumulative antallet hiv-smittede vil likevel fortsette å stige (UNDP 2001b: 42).

4.3.1 Overføring av smitte

Som tidligere fortalt kan hivsmitte overføres via seksuell kontakt, fra mor til barn under svangerskapet, fødselen og ved amming eller ved kontakt med infisert blod eller blodkomponenter. Homoseksualitet er forbudt i Malawi, så er det ingen som har oppgitt dette som kilde for smitte. Figur 4.1 illustrerer fordelingen i typer smitteoverføring.

Figur 4.1 Fordelingen i typer smitteoverføring



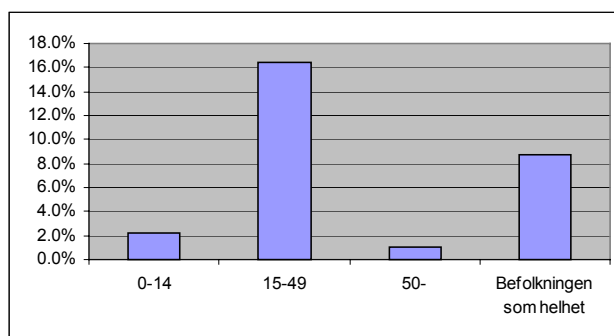
Kilde: UNDP(2001b:41).

Hele 90% av de som er smittet fikk overført smitten ved heteroseksuell omgang. 9% av de som er hivpositive fikk smitten overført mellom mor og barn, og kun marginale 1% fikk smitte overført på andre måter som for eksempel ved blodoverføring og sprøytemisbruk.

4.3.2 Spredning etter alder

Som tidligere nevnt er det den produktive aldersgruppen (15-49 år) som er hardest rammet av epidemien. Som figur 4.2 illustrerer er det stor forskjell mellom de

Figur 4.2: Utbredelse av hiv etter aldersgrupper



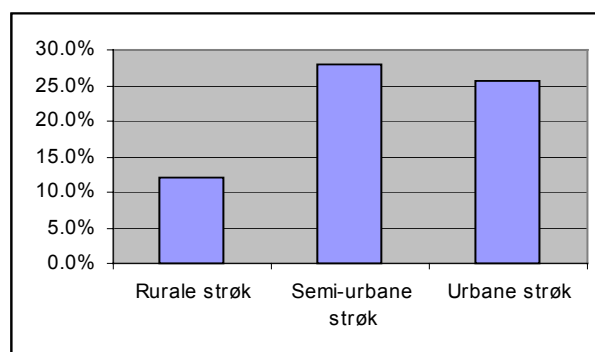
Kilde: UNDP (2001b:41).

forskjellige aldersgruppene. Mens hele 16,4% i den produktive alderen er smittet av hiv, så er spredningen i aldersgruppene 0-14 og 50- henholdsvis 2,2% og 1,1%. Det kan trolig forklares med måten smitte av hiv/aids overføres.

4.3.3 Spredning by/landsbygd

I likhet med at fattigdommen rammer by og landsbygd ulikt, rammer også hiv/aids ulikt. Som figur 4.3 illustrerer så er spredningen betydelig høyere blant befolkningen i bymessige områder.

Figur 4.3: Andelen av befolkningen i produktiv alder som er hivsmittet, etter type bosetting.



Kilde: UNDP (2001b:41).

Mens utbredelsen er ca. 12,1% på landsbygda, så er den henholdsvis 27,9% og 25,6% i semi-urbane og urbane strøk. Dette er motsatt av hva man kunne forvente ettersom det er mindre fattigdom i byene og fattigdom i tillegg bidrar til spredning av hiv/aids (se pkt 4.4). Årsaken til dette kan bero på kulturelle og sosiale faktorer.

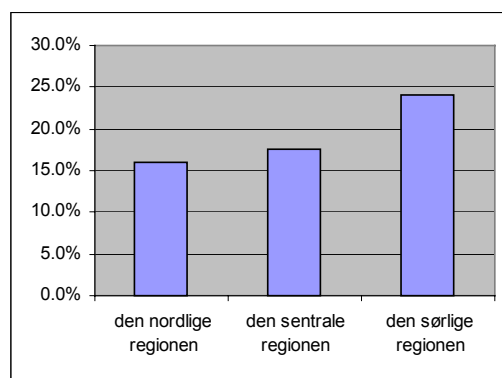
Flere av distriktenes aidskoordinatorer pekte på at urbane strøk er preget av flere gjennomreisende, mer utroskap osv. Aidskoordinatoren i Mzuzu fortalte at mens landsbygda er mer transparent og utroskap er mindre akseptert, så er byene preget av

mer samhandling mellom kjønnene, utroskap var generelt mer utbredd og grunnet begrenset mulighet for selvberging var man mer avhengig av å ha en inntekt for å overleve og prostitusjon og sugar-daddies⁶⁸ forekom derfor hyppigere.

4.3.4 Regionale ulikheter

Det er også mye som tyder på betydelige regionale forskjeller i utbredelsen av hiv/aids. I et utvalg på 7 361 gravide kvinner som ble testet i forbindelse med barnefødsler, fremkom det følgende regionale forskjeller illustrert i figur 4.4.

Figur 4.4. Andelen av gravide kvinner som var hivsmittet – regional fordeling



Kilde: NAC (2001a:12)

Utbredelsen er en del høyere i den sørlige regionen (24,1%) enn i den sentrale (17,5%) og den nordlige regionen (15,9%). Selv om dette ikke er et representativ utvalg av befolkningen (gravide kvinner), så er utvalget likevel så stort og utslagene så klare at det er grunn til å anta at man finner tilsvarende forskjeller i resten av befolkningen. Her bekreftes sammenhengen mellom hiv/aids og fattigdom ved at regioner med høyest andel av fattigdom også har høyest utbredelse av hiv/aids.

4.3.5 Generelt

Generelt ser epidemien ut til å ramme jenter og yngre kvinner verst. Spesielt i aldersgruppen 15-19 år er forskjellen mellom kjønnene stor, da 6 ganger så mange kvinner som menn er smittet. Tilsvarende forholdstall i aldersgruppen 20-24 år er 4 (UNDP 2001b:41-42). I forhold til samtlige smittede er kvinneandelen 55%, hvilket

⁶⁸ Sugar-daddies var et uttrykk som ble benyttet av flere av informantene, og betegner en eldre og mer velstående mann som kjøper sex med unge, ugifte kvinner med penger eller mat. Uttrykket benyttes også av UNDP (UNDP 2001a:).

er relativt representativt for denne delen av Afrika, mot 48% for verden generelt (Brunborg 2002:13). Årsakene til dette ligger trolig i sosiale og kulturelle forhold, måter smitten overføres på og i biologiske forhold.⁶⁹ Informasjon om dette er vesentlig i kampen mot hiv/aids fordi det kan si oss noe om hvilke grupper man bør rette innsatsen mot og hvilke typer tiltak man bør satse på.

4.4 Teoretisk sammenhengen mellom hiv/aids og fattigdom

I regjeringens handlingsplan beskrives konsekvensene av epidemien som følger (2002a:32):

For mange land er hiv/aids epidemien blitt en katastrofe av så store dimensjoner at den truer resultatet av alle tiltak for å redusere fattigdom. hiv/aids forsterker fattigdommen, den reduserer produksjonsevne og produktivitet, den rammer de fattigste hardest og gir en særlig belastning for kvinner og barn. Det er de fattigste som er mest utsatt for de økonomiske virkningene av hiv/aids. Disse glir enda dypere ned i fattigdommen når hovedforsørgerne dør.

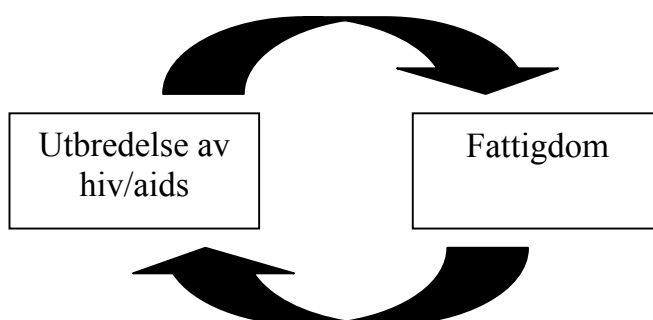
Det tok flere år før myndighetene i verdens land skjønnte og tok konsekvensene av epidemien, og i enkelte land har epidemien ikke bare utviklet seg til å være et problem for helsesektoren, men også et problem som rammer mange sider av samfunnet. Ettersom jeg ønsker å se på sammenhengen mellom bistand og fattigdom ved å studere et bistandsprogram i aidssektoren, vil det derfor være naturlig å se på sammenhengen mellom hiv/aids og fattigdom og omvendt. MPRS beskriver forholdet mellom hiv/aids og fattigdom slik (MPRS 2001:130):

Just as poverty deepens the HIV epidemic, the epidemic also deepens poverty in a serious vicious circle.

Sitatet tyder derfor på at det er en gjensidig påvirkning mellom de to faktorene slik som det illustreres i figur 4.5 .

⁶⁹ Biologisk smittes kvinner lettere av hiv/aids enn menn (World Bank Group 1998b:33-34).

Figur 4.5. Toveis sammenheng mellom hiv/aids og fattigdom



Hiv/aids fører til øket fattigdom og fattigdom fører til økt utbredelse av hiv/aids. Ettersom det er en gjensidig påvirkning mellom de to variablene er det derfor veldig viktig å bryte denne onde sirkelen på et tidlig stadium. For fattige land som er hardt rammet av hiv/aids og som dessuten har marginale ressurser, er det ofte svært vanskelig å komme ut av denne ”onde sirkelen”. Uansett er det viktig å være klar over på hvilke måter de to variablene påvirker hverandre.

4.4.1 Konsekvenser av hiv/aids i forhold til fattigdom

Når epidemien har så stor utbredelse som den har i deler av Afrika og de samfunn som rammes er så ressursfattige, er det ikke uventet at epidemien vil føre til omfattende konsekvenser. UNDP som dokumenterer konsekvenser av hiv/aids har i forhold til fattigdom i Afrika, beskrev situasjonen slik (UNDP 2001d:1):

The devastation caused by HIV/AIDS is unique because it is depriving families, communities and entire nations of their young and most productive people.

Epidemien rammer både individer og samfunn. For den enkelte husholdning er konsekvensen tapte arbeidsinntekter og redusert egenproduksjon av mat grunnet sykdom, død og behov for sykestell. Dessuten vil utgifter til behandling av syke, medisiner og begravelser øke (MPRS 2001:130; UNDP 2001b:43). I tillegg er epidemien en trussel i forhold til fremtiden da kunnskapsnivået reduseres fordi erfaring ikke lenger overføres mellom generasjonene, og barna ikke lenger får den utdanningen de skal ha fordi de må tas ut av skolen eller fordi læreren døde (UNDP

2001c:9). I tillegg har mange vært tvunget til å selge eiendeler og eiendom eller bruke oppsparte midler (IFPRI 2002,6).

Samfunnet rammes ved at den økonomiske veksten reduseres og produktiviteten avtar grunnet sykefravær og tap av kompetanse (UNDP 2001b:43).⁷⁰ Fattigdommen vil øke, og utviklingsnivået settes tilbake. Kvaliteten på offentlige tjenester vil avta grunnet mangel på ressurser og omfordelinger mot bekjempelsen av hiv/aids (MPRS 2001:130). Forskjellen mellom kjønnene vil dessuten øke fordi kvinnene må ta størstedelen av byrdene fra hiv/aids-epidemien (UNDP 2001d:11). Næringslivet rammes av kompetansetap grunnet dødsfall og sykefravær samt økte utgifter forbundet med sykdom, begravelser og nyrekruttering (UNDP 2001b:43).

4.4.2 Konsekvenser av fattigdom i forhold til hiv/aids

På 80-tallet og første halvdel av 90-tallet var det en klar positiv korrelasjon mellom utbredelsen av hiv/aids og utdanning, inntekt og sosioøkonomisk status. Det var folk med høy sosial status⁷¹ som hadde flest seksualpartnere og disse hadde også råd til prostituerte. I de senere årene har dette snudd seg, og hiv/aids har blitt en epidemi som i større grad rammer fattige og folk med lavere eller ingen utdanning. Gruppen med høyere sosial status responderer i forhold til informasjon om aids og har startet å bruke prevensjon og eventuelt endret sin seksuelle adferd. Andelen som er smittet blant de fattige fortsetter derimot å øke (World Bank Group 2001:139)

Fattigdom kan få konsekvenser i forhold til utbredelsen av hiv/aids på to forskjellige måter: både fordi fattige har større sannsynlighet for å bli smittet av hiv/aids og fordi de er mer eksponert for å utvikle aids.

Sjansen for å bli smittet av hiv/aids er større blant fattige fordi de har mindre utdanning og dårligere tilgang til informasjon som kan bidra med å redusere spredningen av hiv/aids. I tillegg tvinges ofte fattige kvinner ut i prostitusjon for å forsørge familien. Arbeidsmigrasjon blant fattige fører til større sannsynlighet for utroskap (MPRS 2001:130).

⁷⁰ Veksten i de landene som er hardest rammet er mellom 0,5 og 1,2% lavere enn den ville vært uten epidemien, og brutto nasjonalprodukt kan i noen land bli redusert med rundt 20% i 2020 på grunn av aids.

⁷¹ Definert i forhold til inntekt, utdanning og posisjon.

Fattigdom øker eksponeringen for å utvikle aids eller andre hiv-relaterte sykdommer fordi fattigdom ofte betyr under- og feilernæring hvilket igjen fører til svekket immunsystem (UNDP 2001b:42; IFPRI 2002:10). Dette forsterkes av at hivsmittede har større behov for ernæring (IFPRI 2002:14), og fordi fattige ofte ikke har tilgang og økonomi til behandling og medisiner (MPRS 2001:130).

4.5 Empirisk sammenhengen mellom hiv/aids og fattigdom

En ting er å forholde seg til teori, men hvis virkeligheten ikke stemmer med teorien, så blir teorien feil verktøy å benytte. Gjennom feltarbeidet ønsket jeg derfor å avdekke hvilken sammenheng malawierne anså at det er mellom utbredelse av hiv/aids og fattigdom (og motsatt). Kanskje oppfattet befolkningen i Malawi at hiv/aids hadde andre konsekvenser enn det teorier mente. Selv om teorier oftest er basert på empiri, er det ikke sikkert at dette stemte med forholdene i Malawi. Jeg spurte derfor informantene om denne sammenhengen. Svarene var nokså samstemt uansett hvilket nivå, region eller type bosetting informanten representerte.

4.5.1 Hvordan hiv/aids fører til økt fattigdom

I følge mineinformanter fører utbredelse av hiv/aids til fattigdom på flere forskjellige måter. Dr. Banda⁷² beskrev konsekvensene av epidemien slik:

Hiv/aids fører til tap av familiemedlemmer – de gamle blir igjen. Redusert matproduksjon fører til sult og redusert cash-crop fører til fattigdom. Barna blir foreldreløse og kvinnene må prostituere seg. Bygging av skoler og helsestasjoner stanser opp, lærere og sykepleiere dør og kvaliteten på de offentlige tjenestene forringes.

I likhet med teorien har jeg systematisert konsekvensene etter individnivå og samfunnsnivå. For den enkelte innebærer utbredelse av hiv/aids en personlig tragedie i form av å miste foreldre, venner og slektninger. I tillegg fører epidemien til lavere

⁷² Intervju med dr. W A K Banda, St Anne's Hospital i Nkhotakota, den sentrale regionen, 1. juli 2002.

arbeidsinntekt og egenproduksjon⁷³ grunnet sykefravær og stell av familiemedlemmer, samtidig med økt behov for medisiner og behandling. Dette fører til at familiene har mindre penger til mat og andre livsnødvendigheter, samtidig som utgiftene øker. Dette fører igjen til under- og feilernæring, reduksjon i livskvalitet, at unger tas ut av skole fordi man ikke har råd til skoleuniformer og fordi ungene må hjelpe til hjemme (sykestell og matproduksjon) og i ytterste konsekvens salg av eiendom og innsatsmidler og opptak av lån. Sistnevnte vil igjen gjøre livet enda vanskeligere i fremtiden.

På samfunnsnivå fører utbredelse av hiv/aids blant annet til at nøkkelpersonell dør (tap av kompetanse). Spesielt er dette merkbart blant lærere og sykepleiere som er på et slags beordringssystem etter fullført utdanning. Sykdomsfravær fører også til lavere produktivitet, hvilket igjen fører til redusert skattegrunnlag, reduserte eksportinntekter, redusert matproduksjon og høyere priser. Det fører også til at ressurser må overføres fra produktive sektorer (for eksempel veibygging) til helsesektoren, i tillegg til en intern forskyvning av ressursene i helsesektoren.⁷⁴ Alt dette vil medføre et redusert offentlig tilbud som vil hemme landets videre utvikling.

4.5.2 Hvordan fattigdom fører til større utbredelse av hiv/aids

Aidskoordinatoren i Mzuzu⁷⁵ beskrev sammenhengen mellom fattigdom og hiv/aids slik:

Malawierne er fattige. Fattigdom innebærer at mange er underernærte som i kombinasjon med dårlig vann og sanitæranlegg gjør kroppen mindre motstandsdyktig. Aids utvikler seg da raskere og sjansen for overføring mellom mor og barn øker.

Aidskoordinatoren i Kasungu⁷⁶ hevdet at konsekvensen av omfattende arbeidsmigrasjon, for eksempel at fattige menn reiste langt for å ta sesongarbeid på tobakksplantasjer, ofte førte til utroskap og bruk av prostitusjon. Aidskoordinatoren i

⁷³ Egenproduksjon av mat er vanlig også i byene hvor mange har små eiendommer utenfor byene eller i den landsbyen de kommer fra

⁷⁴ Omlag 60 % av helsevesenets kapasitet benyttes nå til pasienter med hiv/aids (UNDP 2001b:44).

⁷⁵ Intervju med Mr Namakhuwa i Mzuzu (i den nordlige regionen) 2. juli 2002.

⁷⁶ Intervju med Elton Chongwe i Kasungu (i den sentrale regionen) 4. juli 2002.

Blantyre⁷⁷ mente at tilgangen på helsesentre ofte er dårligere på landsbygda hvor fattigdommen er høyest.

Systematisert vil jeg si at de fattige i Malawi rammes hardere av hiv/aids på tilsvarende måte som det teorien beskrev. For det første er fattige mer eksponert for hiv/aids og for det andre utvikler aids seg forttere hos fattige. De fattige er mer utsatt for smitte grunnet et generelt lavere utdannings- og informasjonsnivå. Det er for eksempel en vanlig oppfatning på landsbygda at hiv/aids skyldes hekseri. Det er videre utstrakt prostitusjon blant unge kvinner ved at de blir presset eller oppfordret til å prostituere seg for å skaffe mat til familien, og ”sugar-daddies” er et relativt utbredt fenomen i Malawi. I tillegg har de fattige mindre tilgang på prevensjon. Selv om kondomer blir delt ut gratis en rekke steder, så er ikke tilgangen på dette like god i ”grisgrendte” strøk. Fattige spedbarnsmødre som er hiv-smittet har ofte ikke råd til, eller kunnskapen om morsmelkerstatning som kan bidra til å redusere muligheten for å overføre smitte fra mor til barn.

I tillegg medfører fattigdom at aids kan utvikle seg forttere grunnet hyppig feil- og underernæring, som medfører at kroppen blir mindre motstandsdyktig for sykdommer og infeksjoner. Fattige har i tillegg dårligere tilgang på medisiner og helsetjenester fordi de ikke har muligheter for å betale for disse, og fordi de ikke har like god tilgang på helsesentre.

4.6 Hvordan stemmer teori med praksis?

Mine empiriske funn fra Malawi støtter teorien om at utbredelse av hiv/aids og fattigdom påvirker hverandre i en ”ond sirkel”. Den sammenhengen som ble beskrevet av mine informanter stemmer godt med teorien som er skrevet om forholdet mellom fattigdom og hiv/aids (se pkt 4.4). Likevel kan det virke som om teori og empiri har forskjellig utgangspunkt i forhold til sine synspunkt. Mens teorien ser forholdene fra samfunnets side, så er mine kilder mer opptatt av den personlige tragedien hiv/aids og fattigdom hver for seg utgjør.

⁷⁷ Intervju med Aaron K Mhango i Blantyre (i den sørlige regionen) 9. juli 2002.

I forhold til hvordan fattigdom fører til utbredelse av hiv/aids, så peker både teori og mine kilder på lavere utdanning og informasjonsnivå hos fattige, men mine kilder pekte også på forhold som overtro og tradisjoner. Forskjellen i forhold til kvinner og prostitusjon var at mine kilder pekte på at prostitusjon ikke bare forekom fordi kvinner måtte velge det, men også fordi de ble oppfordret til det. Kildene pekte også på at kunnskapen og tilgangen på prevensjon var dårligere hos fattige. Ny informasjon for meg var også kunnskapen om at ammende mødre kunne redusere risikoen for overføring av hiv/aids ved å bruke morsmelkerstatning. Dette har som oftest fattige mødre ikke råd til.

I forhold til hvordan hiv/aids fører til økning i andelen fattige, så peker teorien i større grad på de samfunnsøkonomiske konsekvensene som redusert økonomisk vekst og økte utgifter for næringslivet. Mine kilder pekte derimot på den personlige tragedien tap av familiemedlemmer og venner innebar, samt reduksjon i livskvalitet. I tillegg hadde også de jeg intervjuet litt mer langsiktig perspektiv. De pekte for eksempel på at redusert matproduksjon ville føre til høyere priser og i tillegg under- og feilernæring og at lavere produksjon ville føre til redusert skattegrunnlag. Mens teorien kort nevnte at kjønnsforskjellen ville øke, så fokuserte kildene på at kvinnene rammes hardest fordi de får ansvaret for foreldreløse og syke.

For meg personlig har denne informasjonen medført at jeg har fått klarere forståelse av hvordan fattiges hverdag påvirkes av hiv/aids og ikke bare at konsekvensene er en del av statistikken.

4.7 Kulturelle og sosiale forhold som påvirker kampen mot hiv/aids i Malawi

I land med lavt utviklingsnivå vil kampen mot hiv/aids også være betydelig påvirket av forskjellige kulturelle og sosiale forhold. Slik er også tilfellet i Malawi.

4.7.1 Språket

En av begrensningene er språket. Malawi har i utgangspunktet tre forskjellige stammespråk: yao, tumbuka og chichewa. Sistnevnte er det dominerende og

beherskes stort sett av hele befolkningen. Likevel er det engelsk som er det offisielle språket. Alle offentlige dokumenter og aviser er på engelsk, og de fleste i byene og også mange på landsbygda snakker engelsk (The World Factbook:3). De jeg intervjuet i radiostasjonene fremhevet likevel at chichewa er språket som bør benyttes hvis man ønsker å kommunisere med folket,⁷⁸ og spesielt fattige mennesker på landsbygda.

Et annet problem er at chichewa er nokså mangelfullt som språk. For eksempel mangler det tallord, og man benytter derfor engelske tallord i stedet. I tillegg mangler man ord for mange ”nymotens” ting som for eksempel radio, minibuss, kondom og så videre. I intervjuene med prosjektlederne i radiokanalene, fikk jeg vite at chichewa manglet mange ord knyttet til seksuell aktivitet. Uten ord som sex, penis og kondom, kombinert med en kultur hvor det å snakke om seksuell aktivitet fremdeles er belagt med tabu, blir det vanskelig å formidle et budskap forbundet med hiv/aids.

4.7.2 Religion

Malawierne er relativt religiøse. I land med lavt utviklingsnivå, hvor tilgangen og tilbudet på fjernsyn er dårlig, hvor de fleste ikke har råd til å kjøpe aviser og hvor kvaliteten og tilbudet om skolegang er begrenset, blir ofte kirken en viktig informasjonskanal. Malawi er ikke noe unntak her. Størstedelen av befolkningen går jevnlig i kirken eller moskeen, og tilliten til religiøse ledere er høy. Kirkelederne i Malawi er imidlertid konservative, og på grunn av de tabuer som eksisterer rundt seksualitet ønsker de ikke å delta aktivt i for eksempel prevensjonskampanjer. De anerkjenner at seksuelt overførbare sykdommer er et problem, men er fast bestemt på at seksuell avholdenhet før ekteskapet og trofasthet under ekteskapet er den eneste akseptable løsningen. Dette stemmer dårlig med den seksuelle praksis som er vidt utbredt i Malawi. Utroskap og forskjellige former for prostitusjon er vanlig. Avholdenhet og trofasthet er utvilsomt bra, men problemet er at kirken forholder seg til en ønsket situasjon og ikke slik situasjonen faktisk er.

⁷⁸ Intervju med Ken Mphepo, Trans World Radio, Lilongwe, 25.juni 02 og Patrick Kamkwatira, Radio FM 101, Blantyre, 9.juli 2002.

4.7.3 Kvinnenes posisjon i samfunnet.

Kvinner i Malawi har en underordnet posisjon i samfunnet. Det er store forskjeller i utdanning mellom kvinner og menn, og mens 72% av voksne menn kan lese og skrive, er tilsvarende tall for kvinner kun 44%. Dette er i ferd med å endre seg, men selv om flere jenter enn gutter begynner på skole,⁷⁹ så avslutter de også skolegangen tidligere (MPRS 2001:32).

Dette fører til at kvinnene har vanskeligere for å få jobb. Mens 71% av alle menn er i formelt arbeid, er tilsvarende tall for kvinnene kun 24%, og da er det i tillegg som oftest snakk om lavtlønnede og tradisjonelle kvinnejobber (lærer, sykepleier, sekretær osv). Det er svært få kvinner i lederposisjoner både i det offentlige og i det private næringslivet. Oversikten viser at kun 8,5% av alle lederposisjoner er besatt av kvinner, og mindre enn 8% av parlamentsmedlemmene er kvinner (UNDP 2001b:34-40). Blant de jeg intervjuet var fordelingen likevel ikke så skjev. I NAC var to av de fire lederne jeg snakket med kvinner, av syv aidskoordinatorer var to kvinner og i prosjektene var to av seks prosjektledere kvinner.

Likevel var mitt inntrykk at kvinner generelt hadde mer underordnede oppgaver i arbeidslivet. Kvinnene jobber mest, tjener minst og må ta ansvar for de største byrdene i forhold til familien slik som matproduksjon, barnepass og stell av syke. Lavt utdanningsnivå og manglende kunnskapsnivå blant kvinner har konsekvenser i form av høy spedbarnsdødelighet, høyere andel smittet med hiv/aids og høyt antall barnefødsler (ibid:132-133). I tillegg utsettes kvinner ofte for overgrep, både innenfor og utenfor familien. Voldtekter forekommer hyppig, og som oftest uten at dette får noen konsekvenser for overgriperen. Lovverk rundt kvinners eiendomsrett er også svakt, og det er mange eksempler på at kvinner har blitt fratatt sine eiendommer etter at ektemannen er død (UNDP 2001a:29-30). Disse forholdene bidrar til at kampen mot hiv/aids og kampen mot fattigdom blir vanskeligere.

⁷⁹ På landsnivå starter ca 77% av alle gutter og ca 78,5% av alle jenter på skolen. Andelen er høyere i byene enn på landsbygda, og der er det noe færre jenter enn gutter som begynner.

4.7.4 Tradisjonelle ritualer

Selv om kirken er betydningsfull i Malawi, er også de tradisjonelle ritualene veldig sterke. Kirken og tradisjonene eksisterer i symbiose, og kirken har tilpasset seg en del tradisjonelle ritualer⁸⁰ (jeg overvar for eksempel et massebryllup hvor kirken velsignet 88 par som tidligere hadde giftet seg tradisjonelt).

En av de tradisjonene som kan ha negative konsekvenser i forhold til kampen mot hiv/aids, er arv av koner. Når en mann dør, så er det hans bror som "arver" hans kone og også overtar hans eiendom. I denne arven ligger også retten til seksuell omgang (UNDP 2001b:43; IFPRI 2002:5). Hvis mannen derfor dør av aids, så er det derfor ikke vanskelig å tenke seg hvordan hiv/aids sprer seg.

Blant fattige jenter/unge kvinner er det heller ikke uvanlig å ha såkalte "sugar daddies", det vil si eldre menn som elskere, som i kompensasjon mot sex gir dem mat eller litt penger (UNDP 2001a:24). Denne formen for prostitusjon er relativt anerkjent og en del jenter blir også oppfordret til dette hjemmefra. I Malawi er det i likhet med regionen for øvrig, en utbredt oppfattelse om at menn som har aids kan bli kurert gjennom samleie med jenter og unge kvinner.

Troen på hekseri er svært utbredt i Malawi. Fysiske eller mentale sykdommer anses ofte (og spesielt på landsbygda) som et resultat av at man har blitt forhekset, mens de reelle årsakene, for eksempel seksuell aktivitet, blir ignorert.⁸¹ Resultatet av denne overtroen er ofte heksejakt, og mange velger å bruke tradisjonelle doktorer (heksedoktorer) for å kurere sykdommen i stedet for å oppsøke helseinstitusjoner.⁸² Tradisjonelle doktorer kan sikkert gjøre mye godt i et lokalsamfunn i forhold til å kurere en del enklere sykdommer, men i forbindelse med hiv kan det derimot få skjebnesvangre følger, da aids kan utvikle seg raskere grunnet feilmedisinering.

4.7.5 Lavt kunnskapsnivå

Selv om opplysningskampanjer fra regjeringen har ført til både bedre kunnskaper om og hyppigere bruk av prevensjon, så er opplysningsnivået om forhold rundt seksualitet fremdeles dårlig. Jeg ble fortalt om en tredjeårsstudent ved et av landets

⁸⁰ Samtaler med kirkeledere ved Mua Mission, den sentrale regionen, 6. juli 2002.

⁸¹ Bruk av prostituerte blant soldater var ikke uvanlig, selv om aidskoordinatoren for Hæren, oberstløytnant Gondwe, påsto at hiv/aids blant soldater ikke er mer utbredt enn for resten av befolkningen

universiteter.⁸³ Denne studenten hadde en kjæreste, men de hadde ennå ikke hatt sex sammen. Hun trodde at hvis menn ble opphisset (fikk ereksjon), så ville de dø hvis de ikke fikk utløsning. I tillegg trodde hun at man ikke kunne bli gravid hvis man hadde sex mens man ammet. Disse eksemplene kommer altså fra en kvinne som har en utdanning som burde tilsi at hun har et kunnskapsnivå som ligger over befolkningens gjennomsnitt. Manglende allmennkunnskaper om helse og sex kan derfor være et betydelig hinder i kampen mot hiv/aids. For kvinnene styrkes nok dette forholdet ved at færre kvinner enn menn kan lese og skrive.⁸⁴

4.8 Malawis kamp mot hiv/aids

Siden de første tilfellene av hiv/aids ble oppdaget i 1985, har epidemien eksplodert i Malawi. I ”etterpåklokskapens navn” kan man hevde at myndighetene burde ha reagert langt kraftigere og langt tidligere enn det de gjorde. Kritikken har da også kommet fra mange forskjellige hold. Den norske ambassaden i Lilongwe ga følgende beskrivelse av situasjonen i landet (Kgl. norsk ambassade, Lilongwe 2000:5):

I løpet av det siste året er det flere initiativ og aktiviteter som viser at myndighetene i Malawi nå tar aidsepidemien på alvor, ikke bare gjennom uttalelser og erklæringer, men også gjennom aktiv handling. Lansering av den strategiske aidsplanen og rundebordskonferansen⁸⁵ for hiv/aids er gode eksempler på dette.

Den strategiske aidsplanen⁸⁶ ble lansert i oktober 1999. Målet var å redusere utbredelsen av hiv og andre seksuelt overførbare sykdommer, og å forbedre livskvaliteten for de som var smittet eller rammet av hiv/aids. Planen skal bygge på det tilbudet som allerede eksisterer og fylle tomrommene i forhold til dette. Det er sterkt fokus på å bygge opp kapasiteten i alle nivåer som er involvert i kampen mot hiv/aids (Kgl. norsk ambassade, Lilongwe 2000:3).

⁸² Foredrag ved Mua Missions historiske museum og guide Francis 30. juni 2002.

⁸³ Samtale med Lill Ulvær, hovedfagsstudent i statsvitenskap ved universitetet i Oslo, som hadde vært i kontakt med studenten i løpet av sitt feltarbeid.

⁸⁴ 67% av voksne menn kan lese og skrive mot bare 33% av kvinnene i samme aldersgruppe (UNDP 2001a:24).

⁸⁵ En konferanse bestående av landets myndigheter, donorer og frivillige organisasjoner hvor strategi for bekjempelse av hiv/aids ble presentert og finansieringen av denne ble planlagt.

⁸⁶ På engelsk: ”The Strategic Framework”

Den strategiske aidsplanen har tre mål (MPRS 2001:131-132): Redusere utbredelsen av hiv/aids (forebygging), bedre livskvaliteten for de som er smittet av hiv/aids og redusere de økonomiske og sosiale konsekvensene av hiv/aids.

Med bakgrunn i planen har myndighetene foretatt en del administrative grep for å synliggjøre at hiv/aids er et nasjonalt problem som rammer hele samfunnet. Et av disse grepene er å omorganisere NAC slik at det er direkte underlagt visepresidenten i stedet for landets helsedepartement. I tillegg har presidenten og spesielt visepresidenten involvert seg personlig og således satt problemstillingen på den politiske agendaen. I statsbudsjettet som ble fremlagt juli 2002 har man for første gang inkludert budsjettposter i hvert linjedepartement for bekjempelse av hiv/aids.

4.9 Hiv/aids, fattigdom og bistand – en oppsummering

I Malawi overføres smitte hovedsakelig via heteroseksuell omgang og har derfor primært rammet den produktive aldersgruppen. Utbredelsen av hiv/aids ser ellers ut til å være høyest i den sørlige regionen hvor også andelen fattige er høyest. Dette bekrefter en sammenheng mellom de to forholdene. Unntaket er byene som har færre fattige men en høyere andel smittet av hiv/aids enn gjennomsnittet for landet. Dette kan trolig forklares med andre faktorer. Kvinnene i landet er generelt hardest rammet.

Empirien bekrefter sammenhengen mellom hiv/aids og fattigdom, og tyder på en tosidig sammenheng mellom de to. Forskjellen mellom teori og empiri er at teorien fokuserer mer på konsekvensene for samfunn og næringsliv, mens empirien fokuserer mer på den personlige tragedien forbundet med hiv/aids og fattigdom, og på reduksjon av livskvalitet. Kunnskap om disse forholdene er uansett vitale for at kampen mot hiv/aids skal bli effektiv.

Andre forhold i Malawi som er viktige for kampen mot hiv/aids, er språk, religion, kvinners posisjon i samfunnet, tradisjonelle ritualer og et generelt lavt kunnskapsnivå.

Et av argumentene for at Norge har valgt å støtte dette programmet var rapporter om at svak institusjonell kapasitet i NAC som gjorde at organisasjonen ikke var i stand til å lede og koordinere den nasjonale kampen mot hiv/aids effektivt (UNDP 2001a:28; NORAD 2001:4). Programmet kan ses på som en videreføring og konkretisering av aidsplanen som støtter opp mot de målene som er satt i planen.

5. Analyse av programmet ”Støtte til strategisk aidsplan i Malawi”

For å vurdere om programmet ”Støtte til strategisk aidsplan i Malawi” kommer de fattige til gode, var det naturlig å skaffe seg kunnskap om implementering av programmet på lokalt nivå. Målet med feltarbeidet var derfor å skaffe mest mulig informasjon om NAC, hvordan de er organisert og arbeider, og om mål og resultater for de enkelte elementer i programmet.

Den første delen av kapitlet (punktene 5.1- 5.3) handler om organisering og rutiner i NAC. For å kunne vise hvordan dette bistandsprogrammet så langt har fungert, vil jeg først gi en oversikt over iverksettingsteorier systematisert av Kjellberg og Reitan (1995). Disse kan forklare hva som er kriteriet for suksess og hva som er en optimal situasjon for å nå et mål. Jeg vil videre diskutere målretting av bistand som et verktøy for å operasjonalisere iverksettingsteorien for å kunne si noe om i hvilken grad NAC oppnår suksess. Jeg fortsetter deretter med en beskrivelse av hvordan NAC er organisert og arbeider.

I den andre delen (punktene 5.4 - 5.7) går jeg over til å beskrive og vurdere de enkelte elementer i programmet. Hovedvekten legges på ”Kapasitetsbygging i distriktene” og ”Støtte til enkeltprosjekter”, men jeg vil også foreta en noe mer overfladisk beskrivelse og vurdering av de øvrige aktivitetene i programmet.

Jeg vil avslutte kapitlet med en samlet vurdering av programmet, og dessuten koble mine empiriske funn sammen med iverksettingsteori og målretting av bistand (punkt 5.8 - 5.10).

5.1 Analytiske ramme for en iverksettingsprosess

Hva skal til fra en ide om et program blir unnfanget til programmets mål er nådd? Programmet ”Støtte til strategisk aidsplan i Malawi” er ikke gjennomført selv om

prosjektdokumenter er underskrevet og midler er bevilget. Iverksettingsteori blir et verktøy for å forklare hvorfor programmet har nådd de resultatene det har så langt.

Iverksettingsteori (eller implementeringsteori) oppsto på begynnelsen av 70-tallet med det formål å kaste lys over hva som fant sted etter et vedtak var fattet. Etter hvert utviklet det seg to forskjellige hovedtilnærminger som Kjellberg og Reitan (1995:131-167) har systematisert. Den ene, en ovenfra-og-ned tilnærming som forfatterne har valgt å kalle en beslutningsorientert tilnærming, og den andre, en nedenfra-og-opp tilnærming som de har kalt og en prosessorientert tilnærming. Tilnærmingene avviker innenfor flere forskjellige områder, og jeg skal her forsøke å kort oppsummere disse forskjellene.

5.1.1 Beslutningsorientert tilnærming

En beslutningsorientert tilnærming er en tilnærming som søker forståelse av hvilke elementer ved iverksettingsprosessen som bidrar til eller svekker virkeliggjørelsen av den opprinnelige målsettingen, og det er beslutninger sentralt og lokalt står i fokus (ibid:139). Noen sentrale bidragsytere her er Pressman og Wildavsky (1973), Van Meter og van Horn (1975) og Mazmanians og Sabatier (1980), som er referert i Kjellberg og Reitan (ibid:139-153). Av kritikerne er den ofte kalt ovenfra-og-ned tilnærming fordi den legger stor vekt på sentral styring i gjennomføring av offentlige tiltak.

Innenfor den beslutningsorienterte tilnærmingen legger man til grunn en såkalt ”trang definisjon” av iverksetting, hvor iverksettingprosessen omfatter fasene fra tidspunktet da en sentral beslutning er fattet til tiltaket er operasjonalisert lokalt. Således kan man si at de skiller mellom den politiske prosessen før et vedtak blir fattet og den administrative prosessen, som omfatter perioden fra vedtaket blir fattet. Det som er utenfor denne fasen kan likevel være viktig for iverksettingen i den grad det påvirker gjennomføringen. For eksempel vil forarbeidene til en lov være av interesse i forhold til hvordan denne skal utøves i praksis. Utgangspunktet for iverksettingen er et autoritativt vedtak, for eksempel i form av en lov eller forskrift, og dette vedtaket er også bestemmende for den videre prosessen.

Innenfor denne tilnærmingen retter man oppmerksomheten mot de organisasjonsmessige strukturer som har ansvaret for å sette tiltaket i verk og mot de administrative relasjonene som knytter de forskjellige aktørene sammen. Den videre gjennomføringen av tiltaket blir derfor styrt gjennom kontroll av underliggende enheter. Den beslutningsorienterte tilnærmingen anser tiltaket for vellykket når det er samsvar mellom opprinnelig mål og de lokale foranstaltninger. Det overordnede målet i denne tilnærming er derfor å finne hva som bidrar til effektiv offentlig styring (ibid:161-164).

5.1.2 Prosessorientert tilnærming

En prosessorientert tilnærming innebærer at man har en sterk vektlegging av de uformelle prosesser som foregår i utforming og gjennomføring av et tiltak (ibid:153-154). Tilnærmingen konsentrerer seg derfor også om det nederste trinnet i gjennomføringsprosessen, og blir ofte kalt nedenfra-og-opp tilnærming, i kontrast til den beslutningsorienterte tilnærmingen (ovenfra-og-ned). Sentrale bidragsytere innenfor denne tilnærmingen er Richard Elmore (1980), Hanf, Hjern og Porter (1978), Hjern og Porter (1981), Hjern og Hull (1982) samt Barrett og Hill (1984) som er referert i Kjellberg og Reitan (1995:154-160).

I den prosessorienterte tilnærmingen definerer man iverksetting mye bredere; fra tidspunktet da en ide blir unnfanget (politikkutforming) og til og med da tiltaket er gjennomført og man kan føre tilbake erfaringer fra det. Tilhengere av tilnærmingen ser ikke bort fra vedtaket, men anser at dette bare er en del av prosessen. De mener dessuten at vedtaket ikke er gitt for alltid, men snarere at det kan revideres underveis.

Tilnærmingen er mer opptatt av adferd enn organisasjon, og utgangspunktet for vedtaket er derfor de uformelle strukturene som dannes rundt aktørenes handling. Man legger derfor vekt på uformelle nettverk som drivkraft bak iverksettingen. Den prosessorienterte tilnærmingen anser tiltaket for vellykket når det er samsvar mellom de endringene man opprinnelig ønsket i en sosial situasjon og de resultatene tiltaket faktisk har medført. Det overordnede målet med iverksettingsteori er å forstå hva som betinger at et offentlig tiltak får et praktisk godt tilpasset resultat.

5.1.3 Bruk av tilnærmingene

De teoretiske forskjellene mellom tilnærmingene er ikke så store som man kan få inntrykk av. Selv om debatten tidligere har vært uforsonlig, så anerkjenner nå tilhengerne av de enkelte tilnærmingene elementer av den andre. Mange forskere beveger seg også mellom de to uten at dette vekker spesiell oppsikt (Kjellberg og Reitan 1995:164), og forfatterne anbefaler derfor at den beste strategien ved en iverksettingsstudie kan være å benytte elementer fra begge tilnærmingene (ibid:166).

Hvordan skal jeg så benytte iverksettingsteorien? I vurdering av programmet ”støtte til strategisk aidsplan i Malawi” ønsker jeg å benytte iverksettingsteorien som analytisk rammeverk for å peke på forhold som kan forklare de resultatene av programmet som så langt er oppnådd. Jeg vil forklare resultatene fra vurderingen ved å kommentere hvilke elementer fra tilnærmingene jeg har benyttet. En av de viktigste utfordringene i forhold til iverksetting av dette programmet, er å undersøke om bistanden når de fattigste. Det kan derimot være verre å lokalisere de fattigste og kanalisere bistanden til disse. Iverksetting av programmet kan bli fiasko eller suksess avhengig av om man effektivt er i stand til å benytte målretting av bistanden⁸⁷ for å nå de fattige, og jeg vil derfor fokusere på bevisst eller ubevisst bruk av målretting i iverksetting av programmet.

5.2 Målretting av bistand

OECD utarbeidet i 1999 en rapport hvor de satt fokus på hvordan giverlandene skal lykkes i å øke den andelen av bistanden som når de fattigste. Blant annet skrev de (OECD/DAC 1999a:11):

...there is a very real opportunity for agencies to work more closely with developing partners to ensure that far more of their interventions systematically benefit the poor.

Arimah (2001:24) kom frem til at bistanden til Afrika ikke er tilstrekkelig rettet mot land, grupper eller sektorer som har de største behovene. I sin rapport om

effektiviteten for norsk bistand, påpeker Collier og Dollar (2001:10) også at store deler av verdens offisielle bistand går til land med lav andel fattigdom og dessuten til land med dårlig økonomisk ledelse. Som vi har sett tidligere, gir tilfeldig bistand svak eller ingen effekt, mens man kan oppnå langt høyere effekt ved å rette bistanden mot land med høyere marginal bistandseffektivitet. På tilsvarende måte så kan det i forhold til iverksetting av et bistandsprogram være nødvendig å forholde seg til begreper og arbeidsmetoder som bidrar til konsentrering av midlene mot de fattige.

Et slikt verktøy er målretting av bistand, som innebærer å konsentrere utviklingstiltak nettopp mot de som trenger det mest. Dette innebærer at man velger ut spesielt utsatte individer og grupper som skal få nytte av spesifikke programmer. Hvis man for eksempel støtter et universelt matsubsidieprogram (som kommer alle til gode) i en region hvor 40% av befolkningen er definert som fattige, innebærer dette at kostnaden for prosjektet er kroner 2,50 for hver krone som kommer de fattige til gode. Kostnaden for noen universelle prosjekter kan til og med bli enda større da de fattige ofte er mer tilbaketrukket fra samfunnslivet og således vil få mindre av godene enn sin relative andel (Smith 2001:18). Målet med målretting av bistand er derfor å kunne redusere kostnaden av hver krone som når de fattige.

Ett av de forholdene jeg undersøker i hovedoppgaven er hvorvidt man bør benytte former for målretting for at bistanden i størst mulig grad skal komme de fattigste til gode. Det er likevel ikke sagt at målretting er riktig i en hver sammenheng, men at man bør ha et bevisst forhold til hvordan bistanden gjennomføres for at den skal komme de fattigste til gode.

5.2.1 Typer målretting

Målretting kan skje i flere forskjellige former (Smith 2001:13-15; OECD/DAC 2000:47):

- Målretting mot enkeltindivider eller grupper. Her vil de fattige kunne identifiseres for eksempel gjennom husholdningsinntekt (direkte målretting) eller andre husholdningsindikatorer (antall barn, aldersfordeling, tilgang på dyrkbart land osv) eller målretting via subsidier (mais, gjødsel osv) (begge indirekte

⁸⁷ Målretting av bistand tilsvarer det engelske begrepet targeting og innebærer konsentrering av bistandsmidler mot grupper

målretting). Alternativt kan man rette bistanden mot sårbare grupper som kvinner, foreldreløse, eldre, syke eller lignende.

- Geografisk målretting mot spesielt fattige områder: land, regioner, distrikter eller landsbyer som er identifisert som spesielt fattige.
- Egen-målretting, hvor profitten er så liten at kun fattige benytter tiltaket. Eksempel på dette kan være sysselsettingstiltak i et land uten arbeidsledighets-trygd. Hvis kompensasjon for sysselsettingstiltaket ligger under lønningene ellers i samfunnet, vil tiltaket kun være interessant for de arbeidsledige og således ikke føre til ”lekkasjer” til grupper som ikke trenger støtte (Lipton 1998:84).

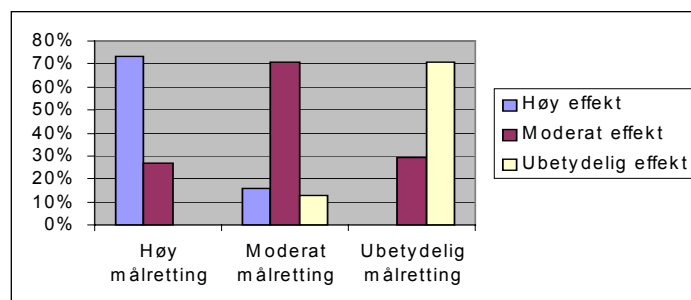
5.2.2 Hvem er de fattige?

Målretting av tiltak mot de fattigste er ikke noe enkelt arbeid, da målretting krever at man har identifisert målgruppen. Dette kan være vanskelig, og det er en tendens til å identifisere fattige som homogene sosioøkonomiske grupper. Sosioøkonomiske grupper er snarere ganske heterogene. Selv om det kan fastslås at kvinner er mer utsatt for fattigdom enn menn, er det ikke slik at alle kvinner er fattige og eller alle fattige er kvinner (OECD/DAC 1999a:13). Uansett er NORAD helt avhengig av lokalt samarbeid for å identifisere og nå de aktuelle gruppene.

5.2.3 Virker målretting av bistand?

Cox mfl. (2000:90-91) gjorde en kvantitativ studie av 63 bistandsprosjekter for å finne ut hva som forklarer effekten av et prosjekt. En av variablene de studerte var grad av målretting. Hvert prosjekt ble kategorisert etter grad av målretting (høy, moderat og ubetydelig) og effekten i forhold til reduksjon av fattigdom (høy, moderat og ubetydelig). Resultatene fremgår av figur 5.1.

Figur 5.1 Hvilken effekt de ulike nivåer målretting hadde på reduksjon av fattigdom.



Kilde: Cox og Healey (2001:91).

Av prosjektene med høy målretting hadde 73% av prosjektene også høy effekt, av prosjektene med moderat målretting hadde 71% moderat effekt og av prosjektene med ubetydelig målretting hadde 71% ubetydelig effekt. Ingen prosjekter med høy målretting hadde ubetydelig effekt og ingen prosjekter med ubetydelig målretting hadde høy effekt. Cox og Healeys konklusjon (2000:92) er at det er en klar sammenheng mellom målretting av bistand og hvilken effekt et prosjekt/program har i forhold til reduksjon av fattigdom. Forfatterne konkluderer videre med at desto høyere grad av målretting et prosjekt har, desto høyere effekt har prosjektet i forhold til reduksjon av fattigdom (ibid:90-91).

I en studie av prosjekter som har hatt suksess i forhold til reduksjon av fattigdom konkluderer også Lipton (1998: 47-48) med viktigheten av målretting, men han argumenterer også mot direkte målretting da han mener at det medfører en rekke uheldige konsekvenser. Han peker blant annet på kostnadene ved å identifisere de fattige og henviser til undersøkelser hvor målretting har ført til betydelig lekkasjer til ikke-fattige. Blant annet vil lokale som engasjeres i å identifisere de fattige være under press fra samfunnet for å overdrive andelen fattige for å få mer ressurser. Det har også vært eksempler at folk har "lånt" underernærte barn fra andre for å få tildelt matrasjoner gjennom bistandsprogrammer som har identifisert de fattige gjennom slike variabler. Bigman og Fofack (2000:5) støtter dette og hevder at hjelp til fattige skaper incentiver for ikke-fattige husholdninger om å endre sin opptreden for å kvalifisere til programmet. Dette vil medføre økt målrettingskostnad og redusert effekt av målrettingen.

5.2.4 Når er målretting riktig?

Debatten om hvorvidt målretting er riktig for at bistanden skal nå de fattigste er ikke kategorisk. Bigman og Fofack (2001:6) hevder at effektiviteten av målrettede programmer avhenger av tilgang på mekanismer for å identifisere de fattige, hvor stor kostnadsgevinsten av målretting er, og den organisatoriske kapasiteten myndighetene har til å administrere ordningen. Cox mfl. (1999:14) hevder mye tyder på at målretting er riktig i forhold til produktiv sektor (jordbruk, næringsliv osv), mens universell bistand kan være vel så effektiv i forhold til den sosiale sektoren (utdanning, helse osv). Årsaken til dette er at et tiltak rettet mot den sosiale sektoren, vil ha større relativ betydning for fattige (og særlig da kvinnene), da de fattige som regel har dårligere tilgang til disse godene fra før. For eksempel vil fattige ikke ha den samme muligheten til å reise langt for å få tilgang til helsetjenester, og etablering av et nytt helsesenter i nærheten av bostedet vil da øke tilgjengeligheten for fattige mer enn for ikke-fattige. Målretting mot fattige i et tiltak innenfor den sosiale sektoren vil således være overflødig.

I produktiv sektor, for eksempel landbruk, vil det stille seg annerledes. Hvis man etablerer et prosjekt hvor man deler ut kunstgjødsel for å øke produksjonen, bør dette prosjektet ha en målretting mot de fattige som ikke selv har råd til å kjøpe kunstgjødsel. Erfaring fra universelle prosjekter innenfor produktiv sektor tilsier at ressurssterke personer ofte oppnår større andeler av godene enn deres relative andel tilsier. Dessuten kan man stå i fare for å ødelegge lokale markeder for såkorn, gjødsel osv.

Bigman og Fofack (2001:6) advarer også om at målrettede programmer har en tendens til å isolere og stigmatisere målgruppen, noe som vil redusere den politiske støtten for programmet. Universelle programmer ser derimot ut til å oppnå høyere politisk støtte fordi det gavner middelklassen som har langt større politisk innflytelse. Uansett er det et viktig prinsipp med målretting at fordelene og effekten av målretting oppveier den administrative kostnaden målretting har. Totalt sett så bør man derfor vurdere nytten og behovet av målretting i forhold til hvilken sektor tiltaket rettes mot og i forhold til egenskaper ved målgruppen.

5.3 National Aids Commission (NAC) – organisering, rutiner og arbeidsform

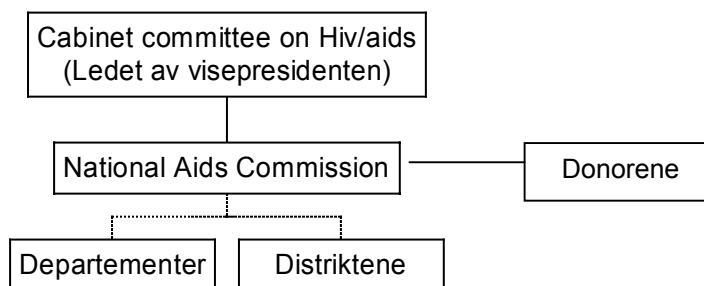
Norge og Malawi inngikk en avtale i 1999 om at Norge skulle støtte utvikling av ”Nasjonal aidsplan for Malawi”. Resultatet av denne planen la videre grunnlaget for avtalen ”Støtte til strategisk aidsplan i Malawi”,⁸⁸ som ble signert i Lilongwe av partene 28. november 2000 (GoM 2000). Programmet har et omfang på NOK 21 millioner og strekker seg over tre år (2001-2003). Tiltaks målet med dette programmet (Kgl. norsk ambassade, Lilongwe:3) var å støtte myndighetene i Malawi i implementeringen av landets strategiske aidsplan. Dette skal gjøres gjennom:

- Kapasitetsbygging på nasjonalt- og distriktsnivå.
- Utvikling og finansiere NGO/CBO Grant Facilities.
- Utvikling og implementering av nasjonale og regionale informasjonsnettverk.

5.3.1 Organisering

Formålet var å bygge opp og videreutvikle en offentlig institusjon som kunne lede og koordinere landets kamp mot hiv/aids. NAC, som allerede var etablert og hadde fått denne rollen, var på den tiden underlagt landets helsedepartement. NAC er nå direkte underlagt visepresidenten. I tillegg til at NAC må forholde seg til landets egne myndigheter, må de også forholde seg til krav fra donorene. Figur 5.2 illustrerer sentral organisering av aidsarbeidet i Malawi.

Figur 5.2 Sentral organisering av aidsarbeid.



Note: Stiplet linje mellom NAC og departementene/distrikter markerer faglig forbindelse. Stiplet linje mellom NAC og donorer innebærer at NAC som må forholde seg til krav fra donorer.

Kilde: NAC (organisasjonstablå)

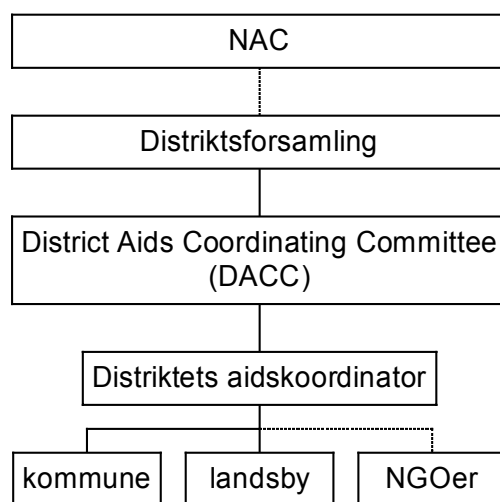
⁸⁸ Opprinnelig tittel ”Agreement between Norway and Malawi for Norwegian Support to the Malawi National Hiv/Aids Strategic Framework”

Ettersom distriktsforsamlingene er forholdsvis nye⁸⁹ og distriktene som administrativt ledd fremdeles er i etableringsfasen, er departementene fremdeles arbeidsgiver for store deler av den offentlige sektoren rundt omkring i landet (landets utdanningsdepartement for skoler osv). Departementene har, eller er i ferd med å utvikle, sine egne aidsplaner, og etter krav fra donorene har departementene i det siste statsbudsjettet fått egne poster for implementering av tiltak mot hiv/aids.

Aidsarbeidet innenfor de enkelte departementene ledes av en aidskoordinator.

Lokalt er det distriktsforsamlingen som har det overordnede ansvaret for å planlegge og iverksette tiltak for bekjempelse av hiv/aids i distriktene. Dette arbeidet styres av District Aids Co-ordinating Committee (DACC), og den daglige koordineringen ivaretas av en aidskoordinator.⁹⁰ Se figur 5.3 for lokal organisering av aidsarbeidet.

Figur 5.3 Lokal organisering av aidsarbeidet i Malawi



Kilde: NAC (organisasjonstabell)

NAC har derfor ingen instruksjonsmyndighet overfor distriktsforsamlingene i forhold til aidsarbeidet. I intervju med lederen av NAC⁹¹ blir jeg fortalt at denne organiseringen er ønskelig også fra NACs side for å skape lokalt eierskap til aidsarbeidet. Selv om ikke NAC har noen instruksmyndighet, kan de likevel legge føringer på det lokale arbeidet gjennom forskrifter, eventuelt også som krav i forbindelse med tilskudd til implementeringen av distriktenes aidsplaner (DAP).

⁸⁹ Det første distriktsvalget i landet ble avholdt i 2000.

⁹⁰ Egentlig er benevnelsen for denne District Aids Co-ordinator (DAC), men for ikke å forveksle denne med utviklingskomiteen i OECD (OECD/DAC) så vil jeg heretter benevne denne stillingen aidskoordinator

NAC antyder videre at de kommer til å ha en mer tilbaketrukket rolle i fremtiden, hvor de vil konsentrere seg om policy og ellers delegere ressursene til distriktene.

Aidskoordinatoren er hovedsakelig organisatorisk lokalisert ved distriktenes helsekontorer eller ved distriktssykehusene. Videre organisering varierer noe, men det er ofte en eller annen form for aidsarbeid også på by-/landsbynivå.

Aidskoordinatoren har ingen myndighet i forhold til de NGO-er som opererer i distriktet, men har pålegg om å koordinere denne virksomheten. I dag er stillingen svært ofte tilknyttet et lokalsykehus. Dette medfører at aidskoordinatoren ofte får føringer fra sin arbeidsgiver om å fokusere på kurativ virksomhet framfor andre aktiviteter. I tillegg er stillingen ofte kun en deltidsstilling.

5.3.2 Rutiner og arbeidsform

Aidsarbeidet i Malawi er organisert etter en del felles prinsipper. Distriktene og departementene har først blitt pålagt å utarbeide aidsplaner. Aidsplanene har deretter blitt fulgt opp med implementeringsplaner. De forskjellige elementene i aidsplanene kan implementeres ved støtte fra distriktet (for distriktenes egne aidsplaner), linjedepartementet (for departementenes aidsplaner), diverse NGO-er, direkte fra giverland eller med støtte fra NAC. For at distriktene, departementene eller NGO-ene skal motta støtte fra NAC, må de utarbeide en prosjektsøknad med budsjett som sendes til NAC. Behandlingsrutiner etter mottak av prosjektsøknadene var:⁹²

- Prosjektsøknaden gjennomgås av administrerende direktør.
- Søknadene samles og organiseres av saksbehandler som distribuerer søknadene til en komité.
- Søknadene gjennomgås, og prosjektet godkjennes eller forkastes.
- Godkjente prosjektsøknader gjennomgås av økonomiavdelingen som forsikrer seg om at billigste løsninger er benyttet.
- En teknisk gruppe godkjenner eller forkaster prosjektets budsjett.
- Økonomiavdelingen gir melding om at prosjektet er godtatt.
- Prosjektmidlene overføres (oftest ved at mottager henter en sjekk i Lilongwe).

⁹¹ Intervju med administrerende direktør dr. Bizwick Mwale, NAC, Lilongwe, 18. juli 2002.

⁹² Intervju med regnskapsfører Pamela Gondwe, NAC, Lilongwe, 15. juli 2002.

I gjennomgang av søknader legger NAC vekt på at midlene som tildeles prosjekter skal nå grasrota. I intervju med lederen for NAC,⁹³ uttalte han følgende:

We must prioritise organisations that reach the grass-root. Often 60-70% of the resources in the proposal are planned spent on a small group, with too much emphasis on training and education without this being linked to grass-root activities. Such proposals are rejected.

Dette gir uttrykk for en holdning om at man prioriterer å få bistanden fram til de grupper som trenger den mest.

Søknaden er ikke innvilget før både prosjektet og budsjettet er godkjent. NAC har ingen rutiner for å bekrefte at de har mottatt prosjektsøknader. De gir følgelig heller ingen informasjon om rutiner for behandling av søknaden. Hvis det ikke er behov for avklaring om forhold i søknaden (for eksempel om budsjettet), tar ikke NAC initiativ til noen form for kommunikasjon med søkeren før søknaden er innvilget og midlene kan utbetales.

5.3.3 Kunngjøring av prosjektmidler

Mange organisasjoner er ennå ikke klar over at NAC disponerer midler til prosjektformål, og det er også flere som sender prosjektforslaget direkte til andre donorer, som for eksempel NORAD og USAID. Disse videresender gjerne forslagene til NAC. Flere prosjekter og distrikter ga også signaler om at de var usikre om hva en prosjektsøknad skulle inneholde. I mai 2002 skriver NAC (2002a:10) at de har planer om å sende ut en offentlig kunngjøring om prosjektmidler (proposal advertisement) for å informere om at NAC har midler for distrikter, enkeltprosjekter og arbeidsplassprogrammer. I tillegg vil de distribuere en mal for prosjektforslag. Da jeg spurte lederen i NAC⁹⁴ om dette, fikk jeg til svar at NAC er opptatt av hvordan de bedre kan markedsføre seg selv, men at de har utsatt en kunngjøring om prosjektmidler for å unngå å skape falske forhåpninger. De ønsker snarere å vente til midlene er på plass. De påstår for øvrig at en mal for prosjektforslag allerede er delvis distribuert.

⁹³ Intervju med administrerende direktør dr. Bizwick Mwale, NAC, Lilongwe, 18. juli 2002.

⁹⁴ Intervju med administrerende direktør dr. Bizwick Mwale, NAC, Lilongwe, 18. juli 2002.

5.3.4 Regnskapsrutiner

Et annet forhold som er vesentlig for denne analysen er de regnskapsprosedyrer som NAC benytter. I regnskapsrapporten (NAC 2002b) bokføres utgiftene på forskjellige poster den datoen som forpliktelsene inngås. Denne form for forpliktelsesregnskap kan være litt forvirrende da det ikke fremgår om utgiften faktisk har påløpt. For eksempel ble støtte til en rekke prosjekter og distrikter godkjent 25. mai 2002. Disse utgiftene ble bokført denne datoen selv om midlene fremdeles ikke er mottatt 9. juli 2002. Regnskapet blir således først og fremst et verktøy for å kontrollere forpliktelser og ikke et verktøy for å kontrollere når og hvor mye midler som utbetales. Tilbakemelding fra NAC tyder likevel på at regnskapsrapporten er benyttet som bakgrunn for statusrapporter.

5.4 Presentasjon av programmet "Støtte til strategisk aidsplan i Malawi"

I utgangspunktet skulle programmet omfatte fem typer tiltak samt istandsetting av NACs lokaler og revisjon. Det tentative budsjettet ble derfor delt inn i syv poster (NAC 2000:vedlegg 1):

- Kapasitetsbygging på distriktsnivå, som innebar støtte til implementering av tiltak beskrevet i distriktenes aidsplaner.
- Arbeidsplassprogrammer i offentlig sektor, som innebar støtte til kampanjer for holdningsendring og implementering av tiltak beskrevet i etatenes (departementer og andre statlige organer) aidsplaner.
- Støtte til enkeltprosjekter som ikke naturlig får støtte gjennom andre kanaler.
- Nettverksarbeid som innebærer informasjon og kompetanseheving (for eksempel møter og konferanser).
- Overvåkning og evaluering av tiltakene.
- Istandsetting av NACs kontorer.
- Revisjon av regnskapene for programmet.

I løpet av mitt feltarbeid fikk jeg inngående kjennskap til ”Kapasitetsbygging på distriktsnivå” og ”Støtte til enkeltprosjekter”. Jeg kommer derfor til å konsentrere min vurdering av programmet i forhold til disse, men kommer også til å kommentere en del forhold rundt andre deler av programmet (med unntak av overvåkning og evaluering samt revisjon). I det opprinnelige programmet var det stor fokus på grasrotnivået, og svært lite midler var foreslått til administrative formål (se tabell 5.1).

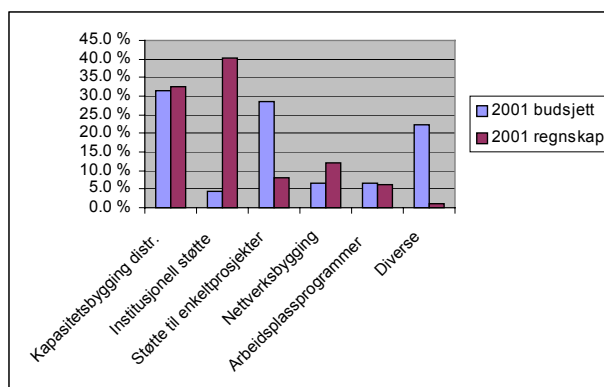
Tabell 5.1 Tentativt budsjett for programmet i NOK 1000.

Aktivitet	År 1	År 2	År 3	Totalt	Andel i %
Kapasitetsbygging på distriktsnivå	2 969	2 666	946	6 583	31,3%
Arbeidsplassprogrammer	472	472	472	1 416	6,7%
Støtte til enkeltprosjekter	364	2 830	2 830	6 024	28,7%
Nettverk og informasjonsarbeid	340	687	340	1 367	6,5%
Overvåkning og evaluering	1 062	1 590	1 591	4 244	20,2%
Renovering av NACs kontorer	943			943	4,5%
Revisjon	142	141	141	424	2%
Sum total	6 292	8 386	6 320	21 000	100%

Kilde: NAC (2000:vedlegg 1)

De første to årene viser forholdsvis sterk fokus på ”Kapasitetsbygging på distriktsnivå”, mens støtte til enkeltprosjekter skulle bygges opp og konsentreres i programmets to siste år. Budsjettet viste et klart fokus på støtte til grasrota ved at ”Kapasitetsbygging på distriktsnivå” og ”Støtte til enkeltprosjekter” ble foreslått tilgodesett med 60 % av midlene. Det presiseres at dette var et tentativt budsjett. Slik gikk det heller ikke. NAC fikk problemer med finansieringen da African Development Bank (ADB) ikke refunderte støtte til driften av NAC som avtalt i 2001. NAC sendte derfor søknad til NORAD (GoM 2001c) om å overføre midler fra andre budsjettposter til drift. Dette ble godkjent av NORAD. Regnskapet for 2001 ble derfor ganske annerledes enn det tentative budsjettet. Se Figur 5.4

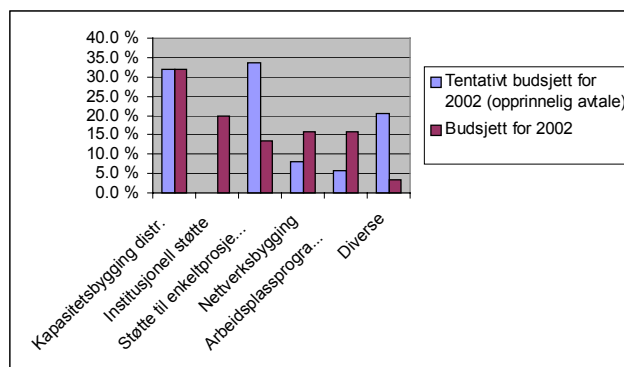
Figur 5.4: Budsjett og regnskap for 2001



Kilde: NAC (2000:vedlegg 1) og GoM (2001b:3-4).

Budsjettposten ”Institusjonell støtte” ble øket kraftig primært på bekostning av ”Støtte til enkeltprosjekter” og ”Overvåkning og evaluering”. I budsjettet for 2002 avvek også budsjettpostene en del fra det opprinnelige budsjettet (se figur 5.5).

Figur 5.5: Oversikt over det opprinnelige og reviderte budsjettet for 2002.



Kilde: NAC (2000:vedlegg 1) og GoM (2001b:3-4).

Budsjettposten ”Kapasitetsbygging på distriktsnivå” holdt det planlagte nivået. Budsjettpostene ”Støtte til enkeltprosjekter” og ”Overvåkning og evaluering” ble en god del mindre, og budsjettpostene ”Institusjonell støtte”, ”Arbeidsplassprogrammer” og ”Netverksbygging” ble større. Arbeidet med å få støtte fra andre giverland gikk tregt, og allerede i februar 2002 kom den første anmodningen om omfordelinger. Primært var formålet å dekke lønnsutgifter, da støtte fra andre giverland ikke hadde kommet skikkelig i gang. Hvis forslaget hadde blitt godkjent, ville mer enn 50% av årets tildeling gå til ”Institusjonell støtte”. Slik gikk det likevel ikke. NORAD ga uttrykk for bekymring i

forhold til at alt for mye går til ”Institusjonell støtte” og alt for lite til grasrotaktiviteter. Anmodningen ble avslått.

5.5 Kapasitetsbygging på distriktsnivå

Administrativt er Malawi delt inn distrikter (totalt 30 distrikter) som hver enkelt ledes av en distriktsforsamling. Det er distriktsforsamling som har det overordnede ansvaret for å planlegge og iverksette tiltak for bekjempelse av hiv/aids i distriktene. Dette arbeidet styres av DACC, og den daglige koordineringen ivaretas av aidskoordinatoren som normalt er medlem av DACC. Jeg besøkte til sammen syv distrikter, med relativ representativ fordeling i landet, både geografisk, type distrikt (urban/rural) og med hensyn til om de hadde startet implementering av sin aidsplan eller ikke (Se tabell 5.2) .

Tabell 5.2: Oversikt over og nøkkeltall for de distriktene jeg besøkte i Malawi

Distrikt	Region	Kategori	Innb (i 1000)	% hiv	% fattige	Status implementering
Nkhata Bay	nordlige	Rural	165	25	47,7	Ingen
Mzuzu	nordlige	Urban	87	18,5	70,9	Delvis
Kasungu	sentralt	Rural	481	10,3	48,9	Delvis
Lilongwe City	sentralt	Urban	436	26	37,9	Ingen
Lilongwe Rural	sentralt	Rural	901	26	65,6	Ingen
Blantyre	sørlige	Urban	809	30,4	65,3	Delvis
Zomba Municipality	sørlige	Semi-Urb	547	n.a	78	Delvis

Note 1: Implementering i Kasungu og Blantyre hadde startet med midler fra eksterne donorer, bl a UNICEF. Har ennå ikke mottatt midler gjennom NAC.

Kilder: UNDP (2001b: 58), UNAIDS (2000:annex) samt egne notater.

Ved mine besøk i distriktene intervjuet jeg primært aidskoordinatoren, men av og til var også distriktenes helsesjef (aidskoordinatorens foresatte i distriktet) tilstede.

Alle distriktene har utarbeidet en DAP med faglig støtte fra NAC. DAP er enkelt fortalt en plan over tiltak som er nødvendig for å bekjempe hiv/aids i distriktet.

Planen varierer noe fra distrikt til distrikt, men følgende aktiviteter går gjerne igjen:

- Rådgiving
- Opplæring og støtte til hjemmebasert pleie.

-
- Støtte til inntektsgivende aktiviteter for folk som er syke eller som tar seg av syke.
 - Ungdomsaktiviteter (informasjon og forebygging)
 - Informasjon, utdanning og kommunikasjon.
 - Støtte til foreldreløse (barnehjem evt støtte til familier som tar seg av foreldreløse).

Planen er at DAP skal være bakgrunn for konkrete prosjektforslag, og disse skal fremsendes til NAC som behandler disse og eventuelt tildeler midler.

5.5.1 Tilbakemelding fra distriktene

Samarbeidet mellom distriktene og NAC oppleves fra NACs side som svært varierende. NAC fremhever samarbeidet med distriktene i den nordlige regionen, og spesielt Mzuzu som godt,⁹⁵ mens samarbeidet med distriktene i den sentrale regionen (distriktene som fysisk er nærmest Lilongwe) noe overraskende beskrives som mindre bra. Blant de syv distriktene jeg besøkte kunne jeg ikke avdekke nevneverdige forskjeller i oppfatningen av forholdet til NAC. Generelt var mitt inntrykk at de som jobbet med dette i distriktene var idealistiske mennesker som fikk til mye med svært begrensede ressurser. De følte likevel en viss avmakt i forhold til systemet. Distriktenes holdning (uttrykt gjennom aidskoordinatorene) til NAC kan oppsummeres i at:

- NAC var ansett for å være byråkratisk, og det var vanskelig å komme i kontakt med de ansvarlige.
- Distriktene savnet informasjon om NACs ressurser, hvilke tjenester de kunne tilby og rutiner rundt utarbeidelse, fremsendelse og behandling av prosjektforslag.
- Distriktene som hadde fremsendt prosjektforslag hadde ikke fått noen tilbakemelding om disse, verken at de var mottatt eller hva som ville skje videre. Eventuell kommunikasjon om prosjektforslagene foregikk primært etter initiativ fra distriktene.

⁹⁵ Dette sto i klar kontrast til aidskoordinatoren i Mzuzu som anså at samarbeidet fungerte nokså dårlig. Dette kom frem under intervju med aidskoordinatoren i Mzuzu mr Namakhuwa 2. juli 2002.

- Flere distrikter uttrykte mistillit overfor NAC. Noen ytret ønske om at støtte burde gis direkte og ikke via NAC, og andre mente at koordineringen av arbeidet med å bekjempe hiv/aids hadde blitt dårligere etter at NAC ble etablert.

Ellers var distriktene opptatt av muligheten til å komme sammen med representanter fra andre distrikter for utveksling av erfaringer. De etterlyste også faglige konferanser og støtte til opplæring lokalt.

5.5.2 Hva brukes pengene til?

For 2002 søkte NAC (GoM 2001b:8-9) om til sammen MK 17 760 000 til posten ”Kapasitetsbygging på distriktsnivå” fordelt på implementering av DAP og tre andre aktiviteter (se tabell 5.3).

Tabell 5.3: Budsjett for ”Kapasitetsbygging på distriktsnivå” i 2002.

Aktivitet	Sum (i MK)
Implementering av DAP	10 000 000
Opplæring av DACC standard training manuals	4 400 000
Kurs i epidemiologi	1 800 000
Kurs i forskningsmetodologi	1 560 000
Sum budsjettpost	17 760 000

Kilde: GoM (2001b:8-9)

Om lag 40% av midlene er således andre aktiviteter enn støtte til distriktenes aidsplaner. Men disse aktivitetene var helt ukjent for mine informanter. Når jeg konfronterte NAC med dette, fikk jeg tilbakemelding om at de var i ferd med å samle inn materiell til ”DACC standard training manual”, men at progresjonen ikke var særlig stor. De to andre kursene ville ikke bli avholdt.⁹⁶

NAC (GoM 2001b:7) beskriver at en av aktivitetene som er planlagt gjennomført er å utstyre distriktskontorene med kontorutstyr, forbruksmateriell og operasjonelle budsjetter. Når jeg intervjuet aidskoordinatorene hadde ingen hørt om eller mottatt noen slik støtte. Et par hadde hørt rykter om at NAC vurderte å anskaffe pc-er, og et par hadde inkludert slike midler i innsendte prosjektforslag. NAC hadde tidligere anskaffet 24 motorsykler som var fordelt til de distriktene med størst behov,

⁹⁶ Intervju med planleggingssjef Doreen Sanje, NAC, Lilongwe, 12. juli 2002.

men ingen hadde midler til drivstoff og reparasjoner. Dette og øvrige driftsmidler var de avhengig av å få av distriktet eller andre donorer. Da jeg konfronterte NAC med dette, sa de at de ikke ønsket å gå ut med slike forespørsler fordi ”alle” da ville komme opp med slike behov.⁹⁷ Uansett hvilken forklaring NAC gir til forholdet, vil jeg påstå at det er et misforhold mellom hva NAC oppgir som ambisjoner for programmet og hva de reelt har tenkt å gjennomføre.

I samme søknad (ibid:5) rapporterte NAC at fjorten distrikter så langt hadde blitt støttet med midler for å implementere sin DAP. I mai samme år hevder NAC at tilsvarende tall var 15 (NAC 2002a:5).⁹⁸ Med bakgrunn i de opplysningene som fremkommer ved intervjuene og gjennomgang av regnskapstall, kan ikke dette sies å være korrekt. I følge regnskaper og rapporter (NAC 2001b, NAC 2002a, NAC 2002b, GoM 2001b), og opplysninger fra mine informanter, er følgende status for de nevnte distriktene:

- 6 distrikter (Phalombe, Ntchisi, Rumphi, Mzuzu, Zomba og Balaka) har mottatt støtte til implementering av sin aidsplan i 2001 (NAC 2001b).
- 3 distrikter oppgis å ha mottatt midler i 2001 (Thyolo, Dedza og Chiradzulu), men disse tildelingene fremkommer ikke av noen rapporter for 2001. De fikk derimot godkjent budsjettene til prosjektforslagene 25. mai 2002 (NAC 2002b:8-9).
- 3 distrikter (Chitipa, Nsanje og Phalombe), oppgis å ha mottatt midler i 2002. De fikk derimot godkjent budsjettene til prosjektforslagene 25. mai 2002 (NAC 2002b:8-9), det vil si etter datoen hvor rapporten er skrevet.
- 3 distrikter (Nkhotakota, Lilongwe City and Machinga) fikk godkjent sine prosjektforslag 13. juni 2002 (lenge etter at rapporten ble fremlagt til NORAD 29. mai 2002), og det gjenstår fremdeles godkjenning av budsjettet og overføring av midler.⁹⁹ NAC påstår å ha støttet Lilongwe City allerede i 2001, men dette blir avvist av Lilongwe City.
- NAC påstår å ha støttet Kasungu og Lilongwe Rural. Kasungu sier selv at de aldri har mottatt midler via NAC (kun fra andre donorer). Lilongwe Rural har kun mottatt symbolsk støtte for å utarbeide en rapport.

⁹⁷ Intervju med planleggingssjef Doreen Sanje, NAC, Lilongwe, 12. juli 2002.

⁹⁸ Rapporten er basert på regnskapstall per 20. mai 2002

Med forbehold om visse feil i denne oppsummeringen, anser jeg likevel å ha ryggdekning for å si at det er et klart misforhold mellom det antall distrikter NAC påstår å ha støttet og hva de reelt har støttet.

5.5.3 Hvor har pengene havnet?

I en geografisk fordeling over hvor midlene har havnet kan det se ut som om det meste har havnet til distrikter i den sørlige og sentrale regionen. Kun 20 prosent av de distriktene som har mottatt støtte ligger i den nordlige regionen, og den øvrige andelen er jevnt fordelt i den sentrale og sørlige regionen. Dette sier ikke så mye, ettersom det er færre distrikter i den nordlige regionen og flest i den sørlige. I tillegg sier det ikke noe om størrelsen på tildelingen som kan variere fra MK 70 000 til MK 2 000 000. Hvis man tar utgangspunkt i første halvår i 2002 så hadde distrikter i den sørlige regionen mottatt ca. 70% av de midlene som var utbetalt så langt i det året (NAC 2002b). Dette kunne kanskje tyde på at den regionen som har den høyeste andelen fattige og den høyeste utbredelsen av hiv/aids også har fått flest tildelinger, men grunnlaget er trolig for tynt til å trekke noen konklusjon her, og ettersom NAC ikke opererer med noen bevisst geografisk målretting av bistand kan dette anses som en ren tilfeldighet.

5.5.4 Rettes ressursene mot de fattige?

Et annet sentralt spørsmål er om de midlene som er bevilget til distriktene faktisk når ut til de fattige. Programmet opererer ikke med noen bevisst målretting av bistand mot de fattige verken geografisk eller mot spesielle grupper, og det ser heller ikke ut til at verken fattigdom eller utbredelse av hiv/aids betyr noe for hvilke distrikter som får innvilget sine søknader. Jeg har ikke foretatt noe inngående studie av hvilke typer aktiviteter som blir finansiert med disse midlene, men gjennom mine intervjuer tyder det på at de aktivitetene som går igjen er de som er ”standard” i DAP (nevnt i pkt 5.5). Med bakgrunn i dette så vil jeg hevde at aktivitetene som midlene benyttes til, i stor grad kommer fattige til gode, fordi:

⁹⁹ Intervju med regnskapsfører Pamela Gomdwe, NAC, Lilongwe, 15. juli 2002.

-
- De fattige har lavere utdanningsnivå og har således større behov for rådgivning og informasjonsaktiviteter.
 - De fattige som generelt er mer sårbare for eksterne sjokk rammes hardere når et familiemedlem blir sykt, og har derfor relativt mer nytte av for eksempel inntektsgivende støtte.
 - Mange av de tiltakene som iverksettes har målgrupper blant dem som er hardest rammet av hiv/aids og fattigdom som for eksempel kvinner og foreldreløse barn.

5.5.5 Har alle distriktene samme mulighet til å få midler?

Det ville være naturlig å anta at distriktene burde ha den samme informasjonen om hvordan NAC fungerer, hvilke midler det er mulig å søke om, og hva et prosjektforslag skal inneholde. Det er likevel en rekke faktorer som tyder på at dette ikke er tilfelle:

- Informantene oppga at de har liten kjennskap til hvilke ressurser NAC disponerer. NAC fortalte flere distrikter at det ikke finnes midler,¹⁰⁰ og likevel ble det stående nesten MK 1,4 millioner i ubrukte midler til dette formålet på budsjett for 2001.
- Mens noen distrikter hadde fått tildelt midler flere ganger, visste andre distrikter ikke en gang hva et prosjektforslag skulle inneholde.
- Flere distrikter hadde fremsendt prosjektforslag, men ettersom de ikke fikk noen tilbakemelding, resignerte de og ga opp NAC som kilde til støtte
- Til tross for intensjoner har aidskoordinatorene aldri vært på noen regionale eller nasjonale møter i regi av NAC.

Mitt inntrykk er at ulik informasjon kan medføre ekskludering av potensielle søkere. Dette forholdet bekreftes av lederne i NAC.¹⁰¹

5.5.6 Vurdering av støtte til distriktene

Etter å ha gjennomført intervjuer med NAC og representanter for distriktene, er mitt generelle inntrykk at forholdet mellom NAC og distriktene ikke fungerte så godt som det skulle. Følelse av avmakt, resignasjon og mistillit var vanlig blant distriktene, og

¹⁰⁰ Aidskoordinatorene i Zomba og Blantyre oppga dette.

¹⁰¹ Intervju med administrerende direktør dr. Bizwick Mwale, NAC, Lilongwe, 18. juli 2002.

mangel på informasjon gjorde at grad av samhandlingen var svært varierende. Mens noen distrikter hadde fått tildelt støtte flere ganger, hadde andre sendt inn flere prosjektforslag, uten å få tilbakemelding.

Jeg vil hevde at de faktiske aktivitetene i distriktene var langt mindre imponerende enn det rapportert fra NAC tilsa. Noen av de distriktene hadde kun mottatt symbolske summer, noen hadde kun mottatt midler i tidligere år, mens andre ennå ikke hadde mottatt noen midler. Per 20. mai 2002 kunne man med sikkerhet si at kun 6 distrikter hadde mottatt støtte utover symbolske midler. Min påstand er at NAC bevisst har ført NORAD bak lyset i forhold til hva som er oppnådd innenfor denne aktiviteten. Jeg er usikker på hvorfor dette er gjort. Et forhold er at det selvsagt kan virke imponerende overfor donorer at man kan vise til resultater, men det er også en risiko for at dette oppdages og snarere fører til dårligere tillit mellom NAC og giverland.

Jeg vil også hevde også at NAC har vist svak evne til å distribuere midlene til grasrota. At det gjensto MK 1,5 millioner fra budsjettet for 2001, og første tildeling til distriktene for 2002 ble foretatt 25. mai 2002 (NAC 2002b), bekrefter dette. Under intervjuene med aidskoordinatorene fikk jeg opplysninger om at flere av disse hadde fremsendt prosjektforslag i 2001 som de ikke hadde fått noen tilbakemelding på. Dette kan tyde på at midlene har ligget uvirksomme i NAC i lang tid før de kom frem til de som trengte dem.

En annen betenkelighet er at NAC heller ikke så ut til å følge opp de aktivitetene de hadde fått støtte til fra NORAD, og det finnes ingen skriftlig informasjon til NORAD om at NAC ville kutte ut flere aktiviteter som var nevnt i søknad om støtte for 2002. Det kan jo tenkes at i NAC spekulerte i å foreslå en del aktiviteter i budsjettet for å kunne omfordele disse midlene til andre formål utover året. Uansett hvilket argument som ble benyttet for slike kutt, har NORAD ikke fått det produktet de var forespeilet.

Jeg er likevel av den oppfatning at de midlene som faktisk er tildelt distriktene benyttes til aktiviteter som når de fattige. Mange av aktivitetene var av den karakter at de primært appellerer til de fattige (egen-målretting) fordi grensenytten ved å benytte dem er forholdsvis lav, for eksempel støtte til inntektsgivende aktiviteter. I

tillegg var flere aktiviteter rettet mot spesielt utsatte grupper, for eksempel foreldreløse. Det var derimot ingen bevisst målretting av bistand mot de områdene (regioner eller distrikter) eller type bosetting (by/landsbygd) som er hardest rammet av fattigdom eller hiv/aids.

5.6 Støtte til enkeltprosjekter

I programmet inngår som tidligere nevnt oppbygging av en enhet kalt NGO/CBO Grant Facilities (Kgl. norsk ambassade, Lilongwe 2000:vedlegg, 4). Denne enheten, som vil være en del av NAC, skal støtte frivillige organisasjoner med midler til hiv/aids relaterte tiltak, og således fylle de ”hullene” som andre offentlige instanser ikke dekker. Hensikten er å gjøre det lettere for mindre organisasjoner som ikke oppnår midler fra andre donorer grunnet at prosjektene er for små eller at formålet faller utenfor det som er satsingsområdene til donorene. Tanken er at flere donorer skal kanalisere midler gjennom denne institusjonen og at donorer og søkere kun skal forholde seg til en institusjon samtidig som hiv/aids relaterte tiltak blir koordinert av en statlig institusjon (ibid:vedlegg,9).

NGO/CBO Grant Facilities har ennå ikke blitt operativt da donorene ikke har godkjent forslaget om hvordan denne skal organiseres, men prosjektforslag blir i dag behandlet av en midlertidig arbeidsgruppe som gjennomgår og eventuelt godkjenner disse. Norge er foreløpig det eneste landet som bidrar med midler til enkeltprosjekter gjennom NAC. NAC oppga at de for 2002 støttet seks organisasjoner med midler fra NORAD (NAC 2002a:6-7)¹⁰². I tillegg oppga de å ha støttet to forskningsinstitusjoner (Centre for Social Research and Chancellor College).

Jeg besøkte de seks nevnte prosjektene for å avdekke hva pengene ble benyttet til og for å få vite grasrotas oppfatning av det arbeidet som drives for å bekjempe hiv/aids i Malawi. Jeg konsentrerte meg således kun om de prosjektene som jeg hadde fått opplyst at var blitt finansiert så langt i 2002. Her følger en kort orientering om prosjektene:

¹⁰² I henhold til regnskapsopplysninger datert 20 mai 2002

-
- Mponela er et prosjekt lokalisert ca. 50 km nord for Lilongwe i den sentrale regionen. Aktivitetene som støttes omfatter: rådgiving; opplæring og støtte til hjemmebasert pleie (HBC); støtte til inntektsgivende aktiviteter (IGA); informasjon, utdanning og kommunikasjon (IEC); ungdomsaktiviteter og støtte til foreldreløse. Prosjektet startet allerede i 1992 og omfatter et område med 70 000 innbyggere, og har aktiviteter i 19 landsbyer. Prosjektet mottar også noen midler fra UNAIDS. Det drives hovedsakelig med innsats fra frivillig personell.
 - Trans World Radio er en radiostasjon i Lilongwe basert på kristne verdier som lager programmer for andre radiostasjoner. Stasjonen har mottatt midler for å lage en programserie rettet primært mot ungdom i alderen 13-25 år, hvor de tar opp temaer relatert til hiv/aids. De har også gjennomført ungdomskonferanser om disse temaene, og resultatet av disse har vært benyttet til programmene. Programmene oversettes til Chichewa og antas å nå ca. 2,5 millioner lyttere. Et av målene er å ”myke opp” de holdningene kirken og malawierne generelt har i forhold til disse temaene og å endre den likegyldigheten som eksisterer rundt hiv/aids.
 - St Anne’s hospital er et sykehus lokalisert Nkhotakota i den sentrale region. Aktivitetene som var planlagt omfatter: rådgiving, familieplanlegging, hiv-testing, behandling av andre kjønns sykdommer, ungdomsaktiviteter og dramagrupper. Noen aktiviteter i dette prosjektet ble drevet fram til 2001 støttet av USAID. Per 1. juli 2002 var ledelsen ved sykehuset helt ukjent med at prosjektforslaget var godkjent, og det hadde ikke mottatt noen midler verken fra NAC eller andre donorer til prosjektet. Prosjektet hadde derfor ikke startet.
 - Tovwirane er et prosjekt lokalisert til Mzimba i den nordlige regionen, og aktivitetene er relativt identiske med de som støttes i Mponela. Prosjektet startet i 1993 og har aktiviteter i 50 landsbyer. Prosjektet har tre fulltids ansatte. For øvrig drives også dette prosjektet hovedsakelig med innsats fra frivillig personell.
 - Radio FM 101 er lokalisert i Blantyre. Utgangspunktet for prosjektet er et populært musikkprogram for ungdom hvor man har laget og inkludert 26 innslag med temaer relatert til hiv/aids. Programmet ble gjennomført på chichewa, og

målet var å bryte tabuet rundt seksualitet og hiv/aids og få folk til å snakke om det.

- St Joseph's Nursing College er en katolsk sykepleierskole lokalisert i Nguludi utenfor Blantyre. De hadde sendt inn et prosjektforslag om støtte til et oppdateringskurs for sykepleiere og jordmødre i behandling og pleie av hiv/aids-pasienter. Per 1. juli 2002 var det helt ukjent at prosjektforslaget var godkjent, og skolen hadde ikke mottatt noen midler verken fra NAC eller andre til prosjektet. Prosjektet hadde derfor ikke startet.

5.6.1 Felles for alle prosjektene

*The Lord looked upon my work and was very pleased.
Then looked again, and saw my salary!
He turned away, bowed his head and wept.*

Sitatet er hentet fra oppslagstavlen ved St. Joseph's nursing school Nguludi og beskriver ganske treffende forholdet mellom innsats og avlønning for prosjektmedarbeidere på grasrotnivå. Mitt inntrykk er at prosjektene som støttes har engasjerte og idealistiske prosjektmedarbeidere som i stor grad gjennomfører aidsarbeidet på frivillig basis. Prosjektene har med marginale ressurser klart å få til betydelige resultater vedrørende informasjon, behandling av pasienter og forskjellige former for støtte til de som er rammet av hiv/aids.

Selv om kommunikasjonen mellom prosjektene og NAC varierer så er det en felles oppfatning at det er vanskelig å komme gjennom til riktige personer i NAC. Igjen gis det ingen formell tilbakemelding fra NAC verken om mottak eller behandling av prosjektforslaget. Den kommunikasjonen som eksisterer er nesten kun på initiativ fra forslagsstillerne. Prosjektene vet videre svært lite om hvilke ressurser NAC disponerer, hvilke aktiviteter de utfører, hvordan de er organisert eller hvilke rutiner de jobber etter. For øvrig var flere av prosjektforslagene først sendt til andre organisasjoner (USAID, NORAD osv) og deretter videresendt til NAC av disse.

5.6.2 Hvordan har pengene blitt benyttet?

Når jeg intervjuet representanter for prosjektene, ba jeg om opplysninger om hvor mye disse hadde mottatt i støtte. Denne informasjonen sammenlignet jeg med

regnskapsrapporter som jeg fikk fra NAC, og disse tallen var ikke alltid helt sammenfallende (se tabell 5.4).

Tabell 5.4 Tildeling til prosjektene i årene 2001-2001 med kommentarer.

Prosjekt	2001	2002	Kommentar
Mponela	700 000 200 000		I henhold til prosjektlederen har de mottatt MK 760 000
Tovwirane	700 000	363 450	I henhold til prosjektledelsen har de mottatt MK 1,1 millioner i 2001 (inkl utstyr mottatt i 2002. Nytt forslag (men ikke budsjett) for 2002 er godkjent.
Radio FM 101	400 000?	124 800	I henhold til prosjektlederen så har de totalt mottatt MK 300 000 +/-
Trans-world Radio		1 487 600	I henhold til prosjektlederen så har de mottatt totalt MK 1 400 000
St Anne's Hospital		1 200 000	Hadde ikke mottatt noen tilbakemelding om støtte per 1. juli 2002. (prosjektforslaget var på MK 970 955!)
St Joseph's NC		95 373	Hadde ikke mottatt noen tilbakemelding om støtte per 9. juli 2002.

Note: Alle summer i MK.

Kilde: NAC (2001b) og NAC (2002b)

I tillegg til disse rapporterer NAC at både Centre for Social Research og Chancellor College har mottatt midler gjennom "Støtte til enkeltprosjekter". Disse prosjektene er derimot ikke synlig på regnskapsrapporten per 13. juni 2002.

Min generelle oppfatning er at det ofte er et misforhold mellom de beløp NAC oppgir å ha bevilget, de beløp mottagerne oppgir å ha mottatt og de beløpene som fremkommer av regnskapsrapportene. Eksempler på dette er Mponela som selv oppgir å ha mottatt MK 760 000 i 2001, men som NAC oppgir å ha gitt til sammen MK 900 000. Tilsvarende misforhold var tilfelle i Trans World Radio og Radio FM 101, mens det ble oppgitt at St Anne's hospital skulle motta et beløp som var høyere enn det de hadde søkt om (prosjektet har søkt om MK 970 955, NAC har regnskapsført MK 1,2 millioner og i intervju¹⁰³ får jeg opplyst av lederne at de har bevilget MK 1,1 millioner). Jeg har ikke studert forholdene så inngående at jeg kan trekke noen konklusjoner om eventuelle misligheter eller korrupsjon, men mener likevel at det er grunn til å se nærmere på forholdet.

På tilsvarende måte som med støtte til distriktene, regnskapsføres godkjente prosjekter på det tidspunktet det godkjennes og ikke på det tidspunktet beløpet faktisk overføres. Dette gir oss et inntrykk av at flere aktiviteter er implementert enn det som

faktisk er tilfelle. I forhold til de åtte prosjektene/aktivitetene (NAC 2002a:6-7) er følgende status per juli 2002:

- To prosjekter (St Anne's Hospital og St Joseph's nursing college) har ikke mottatt noen støtte på det tidspunktet intervjuet ble avholdt.¹⁰⁴
- To prosjekter (Tovwirane og Mponela) mottok støtte i 2001, men har ennå ikke mottatt noe støtte i 2002, og er således "gamle nyheter" selv om rapporten gir inntrykk av at disse aktivitetene har funnet sted i 2002.¹⁰⁵
- To aktiviteter (Centre for Social Research og Chancellor College) er nevnt i halvårsrapporten, men går ikke igjen i regnskapsrapportene per 13. juni 2002.

Som en foreløpig oppsummering er det kun Trans World Radio som har mottatt midler og implementert prosjektet på det tidsrommet halvårsrapporten beskriver, mens øvrige prosjekt kun har mottatt støtte tidligere, eventuelt at de har fått godkjent prosjektet, men ennå ikke har mottatt midler.

5.6.3 Hvor har pengene havnet?

Hvis man ser på en geografisk fordeling av midlene, kan det ikke sies å være tegn til noen forfordeling av midler til de regionene eller type bosetning som har størst fattigdom. Snarere tvert imot. Den sørlige regionen, som er den fattigste regionen,¹⁰⁶ har kun mottatt beskjedne midler (ca. 2% av totalen til St Joseph's Nursing College),¹⁰⁷ mens forholdsvis større andeler har havnet i andre regioner (Se figur 5.7).

¹⁰³ Intervju med administrerende direktør dr. Bizwick Mwale, NAC, Lilongwe, 18. juli. 2002.

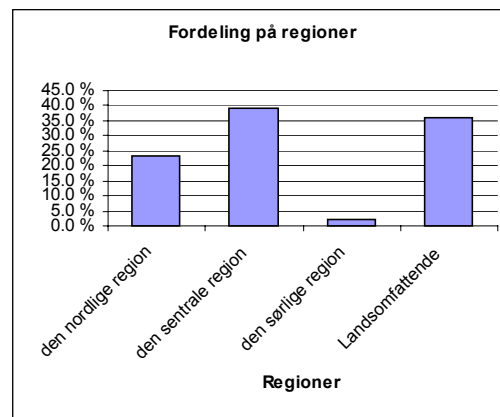
¹⁰⁴ Når jeg konfronterte NAC med forholdet opplyste de at de hadde hatt telefonisk kontakt med mottagerne, men at det trolig hadde vært noen underordnede som hadde tatt samtalen og ikke formidlet budskapet videre. Jeg finner dette lite sannsynlig da det er få mennesker som har tilgang på telefon, og man ikke så lett glemmer å informere om en tildeling på MK 1,2 millioner, hvilket er et meget betydelig beløp i Malawi. Pengene hadde hele tiden ligget og ventet på mottagerne i Lilongwe.

¹⁰⁵ Støtten til Tovwiranes ble delvis utbetalt i 2002 (utstyr), og et nytt prosjektforslag (men ikke budsjett) har blitt godkjent per 13. juni 2002. Dette er likevel etter at rapporten ble lagt frem.

¹⁰⁶ I Southern Region lever 68% av befolkningen under fattigdomsgrensen, mens tilsvarende tall er 62,8% for Central Region og 62,5% for Northern Region (UNDP 2001:23).

¹⁰⁷ Radio 101 er lokalisert i Blantyre (i den sørlige regionen), men har landsdekkende sendinger og regnes derfor med i kategorien landsdekkende prosjekter.

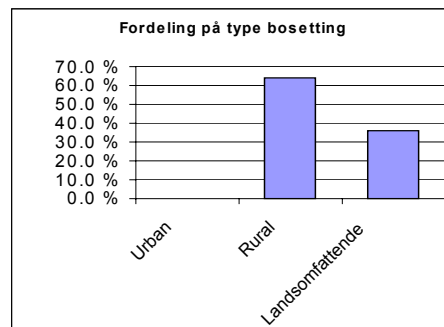
Figur 5.7 Fordeling av ”Støtte til enkeltprosjekter” etter region



Kilde: NAC (2002b)

Majoriteten av midlene har derimot blitt tildelt prosjekter som er basert på landsbygda, og ingen av prosjektene har sin målgruppe i byene. Se figur 5.8.

Figur 5.8 Fordeling av ”støtte til enkeltprosjekter” etter type bosetting



Kilde: NAC (2002b)

Ca. 2/3 av prosjektmidlene går til prosjekter basert på landsbygda og ca. 1/3 er prosjekter av en mer landsomfattende karakter (radiostasjonene). Fattigdommen er som kjent størst på landsbygda i Malawi,¹⁰⁸ men utbredelse av hiv/aids er høyere i de urbane strøkene. Ettersom NAC ikke opererer med noen bevisst målretting av bistand, må dette anses som en tilfeldighet.

5.6.4 Rettes ressursene mot de fattige?

Et av forholdene jeg ønsket å avdekke gjennom intervjuene var hvorvidt målgruppene for disse prosjektene faktisk var de fattige og om bistanden nådde frem til disse. Under intervjuene avdekket jeg at ingen av prosjektene hadde noen form for bevisst

¹⁰⁸ Andelen som lever under den nasjonale fattigdomsgrensen er 66,5% for rurale områder og 54,9% for urbane områder (UNDP 2001;57).

målretting mot de fattige, men at flere av dem er slik lagt opp at det primært er de fattige som nyter godt av dem. I prosjekter som Tovwirane, St Anne's hospital og Mponela vil aktiviteter som opplæring og støtte til hjemmebasert pleie, støtte til inntektsgivende aktiviteter og støtte til foreldreløse være aktiviteter som de fattige vil ha større utbytte av enn de som ikke er fattige. Dette kan karakteriseres som en form for egen-målretting hvor utbyttet fra aktivitetene er så lavt at de som ikke er fattige ikke vil benytte det. I tillegg rettes deler av disse aktivitetene nettopp mot de gruppene som rammes hardest av hiv/aids slik som kvinner og foreldreløse.

Når det gjelder kurs for sykepleiere og jordmødre samt støtte til radioprogram, rettes ikke disse direkte mot fattige, men med tanke på sammenhengen mellom hiv/aids og fattigdom, vil heving av kunnskaps- og informasjonsnivå indirekte bidra med å redusere fattigdom. Generelt vil jeg derfor hevde at de midlene som havner hos prosjekter brukes fornuftig og i stor grad når de fattige, og at de er gode og allsidige bidrag i kampen mot hiv/aids.

5.6.5 Har alle organisasjoner samme mulighet til å få midler?

Opplysninger om midler avsatt til enkeltprosjekter var ikke lett tilgjengelig. Dette kun ha medført at en del organisasjoner var ekskludert fra å få tilgang til midler rett og slett fordi de ikke hadde opplysninger om at de fantes. Kun de organisasjonene som hadde ressurser til å skaffe seg denne informasjonen, for eksempel i form av kontakter med noen i NAC, hadde en reell mulighet til å få midler derfra.

Prosjektlederen for St Anne's hospital i Nkhotakota beskrev forholdet slik:

Midlene går gjerne til folk man kjenner.

Flere av de jeg intervjuet i distriktene og i prosjektene hadde klare forventninger om at NAC i likhet med andre sentrale institusjoner var preget av korrupsjon og nepotisme.

Min erfaring er at prosjektene, i likhet med distriktene, hadde liten innsikt i hva NAC var og hvilke ressurser de hadde. Flere hadde sendt prosjektforslagene til andre donorer (Trans World Radio sendte det til USAID og St Anne's hospital sendte det til NORAD) som igjen hadde videresendt disse til NAC, mens andre fikk høre om

”Støtte til enkeltprosjekter” ved tilfeldigheter (Radio FM 101 intervjuet en av lederne i NAC).

5.6.6 Vurdering av ”Støtte til enkeltprosjekter”

Prosjektenes forhold til NAC var preget av det samme som forholdet mellom NAC og distriktene. Uvitenhet, kulturelle forskjeller og kommunikasjonsvansker var noen av stikkordene. I tillegg antydte flere av dem at de ikke hadde tillit til NAC.

Heller ikke innenfor denne aktiviteten så NACs prosjektporteføljen ut til å være like imponerende som rapportene tilsier. NAC tok æren av å ha støttet prosjekter som ennå ikke var godkjent, eller som ikke var klar over at de hadde fått godkjent forslaget og langt mindre hadde fått tildelt midler. NAC ga også inntrykk av å støtte prosjekter i 2002 som kun hadde fått tildelinger i tidligere år.

I likhet med støtten til distriktene, viste NAC svak evne til å få midlene frem til grasrotaktiviteter. Selv om NAC mottok midler fra NORAD to ganger i året, ble det for året 2002 først foretatt tildeling til enkeltprosjekter 25. mai 2002 (NAC 2002b), og det var fremdeles organisasjoner som ikke hadde mottatt midlene per 10. juli 2002. For uten at pengene ble liggende svært lenge før søknader ble behandlet i NAC, tok det i tillegg lang tid før de kom frem til prosjektene. Dette er svært uheldig i et land hvor behovet er stort og forsinkelser i bistanden kan få alvorlige konsekvenser for enkeltindividene. Jeg legger ansvaret for dette problemet til administrative rutiner i NAC.

I likhet med vurderingen for distriktene er jeg av den oppfatning at de midlene som når prosjektene faktisk også når de fattige. Begrunnelsen er at midlene rettes mot sårbare grupper eller fordi grensenytten er så lav at kun fattige velger å benytte dem. Men heller ikke her benyttes noen form for geografisk målretting.

Tanken bak en fremtidig NGO/CBO Grant Facilities er god. Små, ressurssvake organisasjoner vil utvilsomt ha glede av å forholde seg til kun en sentral instans fremfor mange forskjellige donorer. En forutsetning for dette er likevel at informasjon og rutiner rundt prosjektforslag er allment kjent. I dag er i praksis mange organisasjoner ekskludert fra å få midler fra NAC fordi de har liten eller ingen

kjennskap til organisasjonen og dens ressurser. Det er ikke unaturlig å tro at det er de minst ressurssterke organisasjonene som primært rammes av dette.

5.7 Øvrige aktiviteter i programmet

Jeg innhentet også en del informasjon om de andre aktivitetene i programmet. Denne informasjonen fikk jeg gjennom intervjuer med personale i NAC, intervjuer med aidskoordinatorene i distriktene og Hæren, intervjuer med prosjektledere i prosjektene samt en del informasjon fra dokumenter. Jeg vil redegjøre for noen av de funn jeg gjorde under mitt feltarbeid og deretter foreta en samlet vurdering av disse aktivitetene.

5.7.1 Arbeidsplassprogrammer

En av de største postene i programmet er ”Arbeidsplassprogrammer”.¹⁰⁹ Formålet med aktiviteten er å skape holdningsendring blant ledere og å iverksette tiltak knyttet til hiv/aids på arbeidsplassene. Dette skal gjøres ved å utvikle og implementere bedrifts- og institusjonsprogrammer for hiv/aids arbeid og harmonisere hiv/aids aktiviteter i andre sektorer (Kgl. norske ambassade, Lilongwe 2000b:4). Foreløpig konsentrerer NAC seg om offentlige etater, og NAC har så langt støttet fem departementer samt Hæren. Totalt var denne posten anslått til en kostnadsramme på NOK 1 416 000, likt fordelt over programmets tre budsjettår.

Jeg fikk kun anledning til å besøke et av disse programmene, nemlig programmet til Hæren. NAC hevder at Hæren er en av de statlige aktørene som har mottatt støtte til sitt arbeidsplassprogram i 2001 (GoM 2001b:6). Dette stemmer ikke helt med de opplysningene jeg har fått fra aidskoordinatoren for Hæren.¹¹⁰ Hærens aidsprogram startet i 1994, og med støtte fra EU begynte man å utarbeide informasjonsmateriell rettet mot militære, siden alt informasjonsmateriell så langt var rettet mot sivile.¹¹¹ EU trakk seg senere ut, og i 2001 assisterte NAC Hæren med å

¹⁰⁹ Opprinnelig: ”HIV/AIDS Mainstreaming and Workplace Programme”. Mainstreaming betyr dominant trend eller tendens

¹¹⁰ Intervju med aidskoordinatoren for Hæren, oberstløytnant Mafunu Gondwe, Hærens hovedkvarter utenfor Lilongwe, 13. juli 2002.

¹¹¹ Det er jo kanskje grunn til å stille spørsmål om behovet for informasjonsmateriell spesifikt rettet mot militære. Sex har man jo stort sett i naken tilstand, og hiv/aids ser neppe forskjell på sivile og militære.

utarbeide en aidsplan i likhet med tilsvarende planer for distriktene. I tillegg har de utarbeidet implementeringsplan, og implementeringsarbeidet har så vidt startet med støtte av eksterne NGO-er. Dette omfatter utarbeiding av informasjonsmateriell og utdanning innenfor aidsinformasjon, rådgiving og hjemmebasert pleie.

I likhet med en del av prosjektene og distriktene var Hærens problem at de ikke hadde fått noen tilbakemelding på prosjektforslaget sitt, men når jeg kontaktet NAC så hadde en signert sjekk ligget å ventet på Hæren i halvannen måned. Mens NAC påstår at Hæren har mottatt støtte for å implementere deler av sin plan i 2001, påstår Hæren at de ennå ikke har mottatt noen midler så sent som 13. juli 2002. Unntak fra dette er den assistanse som er gitt til utarbeiding av aidsplan.

Som nevnt har jeg ikke intervjuet representanter for andre prosjekter, og er derfor ikke i stand til å gjøre noen representative analyse av innholdet i prosjektene. I KPMG¹¹² (2002, pkt 2.8) påpeker de at aktiviteter i "Arbeidsplassprogrammer" så langt kun har vært rettet mot offentlige etater, og at de også burde rettes mot privat sektor for å nå målene for programmet og dessuten for å nå en større del av befolkningen. NAC svarer til dette at "Arbeidsplassprogrammer" utføres i faser og at det vil utvides til privat sektor i fremtiden.

I samme revisjonsrapport (ibid, pkt 2.9) påpeker revisjonsfirmaet at møter og seminarer har vært avholdt på diverse luksushoteller. NAC svarer at slikt ikke er vanlig, og at man forsøker å holde møter/seminarer på billigere steder. Likevel kan det være ganger man må benytte dyre hoteller grunnet deltakernes høye posisjoner.

5.7.2 Nettverksbygging

Et av de opprinnelige tiltaksmålene i programmet er å gi tilgang til samt utvikle nasjonale og internasjonale nettverk, kanaler og systemer for informasjonsutveksling om hiv/aids (Kgl. norsk ambassade, Lilongwe 2000, 3-4). Det forventede resultatet av dette var å bli bedre i stand til å arbeide effektivt for å forebygge og bekjempe hiv/aids i Malawi og i regionen for øvrig. Dette skulle realiseres gjennom å (ibid:vedlegg,4):

¹¹² KPMG er et internasjonalt revisjons og konsulentfirma basert i 152 land. Firmaet har stått for ekstern revisjon av NAC.

... etablere nasjonale og internasjonale nettverk for informasjonsutveksling samt arrangere og delta på nasjonale og internasjonale konferanser og møter. Aktivitetene vil bli utført av personell fra NAC sentralt og på distriktsnivå, samt annet personell, blant annet fra frivillige organisasjoner.

I følge det opprinnelige programforslaget omfattet budsjettposten ”Nettverksbygging” følgende planlagte aktiviteter: Støtte til internasjonale og nasjonale konferanser og møter, regionalt samarbeid og forum for erfaringsutveksling (NAC 2000:11). Formålet med ”Nettverksbygging” kan beskrives som alle aktiviteter som har til formål å øke kompetansen om bekjempelse av hiv/aids. Totalt har denne posten en kostnadsramme på NOK 1 367 000 (Se tabell 5.5).

Tabell 5.5 Opprinnelig budsjett for ”Nettverksbygging”

Type aktivitet	2001	2002	2003	Sum
Internasjonale konferanser	151 000	151 000	151 000	453 000
Nasjonale konferanser		348 000		348 000
Øvrige møter	189 000	189 000	189 000	566 000
Sum	340 000	687 000	340 000	1 367 000

Alle summer i NOK

Kilde: (NAC 2000:vedlegg 1)

Som tabellen antyder var det satt fokus på nasjonale konferanser og møter, og en forholdsvis mindre andel var satt av til internasjonale konferanser. For 2002 ble det søkt om MK 9 millioner til posten ”Nettverksbygging” (GoM 2001:10), og denne summen ble fordelt på følgende aktiviteter (tabell 5.6):

Tabell 5.6 Budsjett for ”Nettverksbygging” i 2002

Type aktivitet	Budsjett (i MK)
Forskningsaktiviteter	2 600 000
Regionale koordineringsmøter	1 000 000
Nasjonal hiv/aids-konferanse	2 500 000
Internasjonale konferanser	800 000
Overvåkning og evaluering	2 100 000
Sum	9 000 000

Kilde: (GoM 2001:10),

Budsjettet tyder på at NAC fremdeles har fokus på nasjonale aktiviteter. Jeg spurte mine informanter om de hadde deltatt på eller hørt om regionale koordineringsmøter eller nasjonale konferanser. Med unntak av aidskoordinatoren for Lilongwe district som hadde deltatt på en ”best-conference workshop”, var disse aktivitetene ukjent.

Under intervju med NAC ¹¹³ ba jeg derfor om status for de aktivitetene som skulle foregå i 2002:

- Forskningsaktiviteter omfatter godkjenning av medisinsk utstyr, innleie av medisinske eksperter osv.¹¹⁴ Lite eller ingenting av dette er gjort, og omfordeling av disse midlene vil bli foretatt.
- Regionale møter har ennå ikke vært avholdt.
- NAC har bidratt til en nasjonal ”best conference workshop” (juni 2001), hvor distriktene skal ha vært innbudt. Denne var i regi av Malawi Institute of Management. Ellers har det ikke vært avholdt noen ordinær nasjonal konferanse.
- De har derimot vært på en rekke internasjonale konferanser (Sør-Afrika, Burkina Faso, Spania og USA).
- I forhold til ”overvåkning og evaluering” er lite gjort, men NAC håper å få til en del utover høsten.¹¹⁵

For å billedliggjøre NACs prioriteringer og arbeidsform, vil jeg redegjøre for en hendelse som utspilte seg forsommeren 2002. NAC (2002c:1) sendte da ut en søknad til en rekke donorer, deriblant NORAD, hvor de ba om støtte til å delta på en seks dagers konferanse i Barcelona. NAC ønsket å sende inntil 33 representanter til konferansen, og det var opp til hver enkelt donor hvor mange (og hvem) man ønsket å støtte. Totalt var kostnaden per deltager anslått til \$7 655 for et opphold på 12 dager og business-class billetter. Ved støtte til alle deltagerne ville dette totalt beløpe seg på \$252 615. Til sammenligning er dette mer enn hva som brukes til ”Kapasitetsbygging på distriktsnivå” i løpet av et år. En billett tur/retur Barcelona var beregnet å koste ca. NOK 26 000, mens min billett tur/retur Malawi kostet ca. NOK 10 000. Forskjellen er mer enn det koster å holde en konferanse om faglig

¹¹³ Intervju med planleggingsansvarlig Doreen Sanje, NAC, Lilongwe, 12. juli 02.

¹¹⁴ Har litt vanskelig for å forstå hvorfor denne type utgifter er lagt inn under denne posten og stiller dessuten spørsmål om dette egentlig ligger under NACs ansvarsområde.

¹¹⁵ Jeg stiller ellers spørsmål med hvorfor overvåkning og evaluering er tatt med under budsjettposten ”Nettverksbygging” da det er en egen budsjettpost for ”Overvåkning og evaluering” i programmet som beløper seg til MK 1 235 500.

oppdatering om hiv/aids for 30 sykepleiere/jordmødre (ca. NOK 11 500). Forskjellen tilsvarer også 80 månedslønner for en privat vaktmann! NAC har fått kritikk fra flere hold for denne søknaden.

Det positive i søknaden var at NAC hadde foreslått en delegasjon som var forholdsvis representativ for miljøet, men det er likevel stor grunn til å stille spørsmålstegn ved NACs vurderingsevne. For det første burde man forvente at en organisasjon viser moderasjon når den selv pålegger andre aktører i aidsarbeidet å benytte minimumsløsninger. For det andre kan man stille spørsmål ved verdien av å sende inntil 33 deltagere på konferanse. Det er grunn til å tro at atskillig færre deltagere ville være i stand til å absorbere nødvendig informasjon fra konferansen for deretter å kunne formidle denne videre i Malawi til en atskillig lavere kostnad.

NORAD gikk med på at NAC kunne sende inntil to representanter til Barcelona med de midlene som allerede var bevilget til ”Nettverksbygging”, men forutsatt at dette var basert på den billigste mulige reisemåte.

5.7.3 Institusjonell støtte

I bevilgningsdokumentet (Kgl. norsk ambassade Lilongwe 2000, 10) fremkommer ikke ”Institusjonell støtte” som noen del av programmet. Derimot er det en egen post som går under navnet: ”Oppussing og utvidelse av NAC-kontorene”. For å få lokaler tilpasset det antallet ansatte og det utstyret som skulle benyttes, var det et betydelig behov for oppdatering av de lokaler som var stilt til rådighet av myndighetene. Bygningen var i relativt dårlig stand, og jeg kan bekrefte at en oppgradering var helt nødvendig. Standarden på det som var oppgradert så langt kunne beskrives som relativt nøktern, selv om den i forhold til standarden på mange sykehus var relativt god. I det opprinnelige budsjettet for programmet var den totale kostnaden for dette formålet anslått til NOK 943 400. De opprinnelige prosjektdokumentene sa ingenting om øvrige lønns- eller driftsutgifter.

Som tidligere nevnt fikk NAC tidlig problemer med finansieringen av driften, og NORAD godkjente omfordelinger av budsjettet for 2001. Konsekvensen av den godkjente omfordelingen var at andelen av årets budsjett som gikk til ”Institusjonell støtte” ble nidoblet fra 4,5% til over 40%. I revisjonsrapport fra KPMG (2002:pkt

2.10) påpeker revisjonsfirmaet dette, og skriver at man bør fokusere mer på programmets kjernevirksomheter. NAC svarer at dette primært skyldes at NAC er i en oppbyggingsfase, og at utgiftene til ”Institusjonell støtte” forventes å synke. Også 2002 ble tildelingen til ”Institusjonell støtte” betydelig større enn opprinnelig budsjett. Ca. 20 % ble foreslått benyttet til denne posten, mot planlagt 0%.

Store deler av de midlene som ble omfordelt til ”Institusjonell støtte” ble benyttet til lønnsutgifter. Selv om NAC var en statlig institusjon, kunne lønnsnivået ikke akkurat sies å være på statlig nivå. Lønnsnivået i NAC ved årsskiftet 2001/2002 varierte fra MK 8 000 - 215 000, hvilket var høyt i forhold til lønnsnivå i både offentlig og privat sektor i Malawi. Her er noen eksempler på lønnsnivået (alle summene er månedslønn oppgitt i MK (MK 10 \approx NOK 1): administrerende direktør tjente 215 635 og ytterligere fjorten stillinger tjente i sjiktet 168 750 – 209 375. En personlig sekretær tjente 33 750 og en vanlig sekretær 23 625. Resepsjonistene tjente 11 579, mens bud og sjåfører tjente 8 105. I motsetning til andre offentlig ansatte, har ingen av disse tilgang på statlige boliger. Kun en liten andel av lønnen var skattbar, og inntektsskatten var forholdsvis lav. Den utbetalte lønnen ligger derfor ikke langt under de nevnte beløpene.

Til sammenligning innhentet jeg informasjon om lønninger fra andre hold: en lege ved distriktssykehus tjente MK 22 100 i måneden, mens en sykepleier tjente 11 800. Aidskoordinatorene (Nkhata Bay og Mzuzu) tjente om lag 12-13 000. Hvis stillingene inkluderte fri bolig ville lønnen bli redusert med MK 3-6 000. Sekretæren i avisen *The Chronicle* tjente 3 000, en gartner i privathjem 3 000 og en vaktmann i sikkerhetsselskap 2 000 .

En personlig sekretær i NAC tjente mer enn 50% over det en lege ved et distriktssykehus gjorde, et bud tjener 2-4 ganger så mye som en gartner eller vaktmann og lønningene til ledelsen må anses som astronomiske i malawisk sammenheng. Jeg viste oversikten til en del av mine informanter, og de var mildt sagt sjokkert. Når jeg konfronterer NAC med dette, argumenterer de med at de har behov for et lite, men effektivt sekretariat for å kunne løse de store utfordringene, at mange NGO-er betaler høye lønninger og at det faktisk at det offentlige ellers betaler elendig ikke skal være noe argument for at NAC skal betale dårlig.

5.7.4 Vurdering av de øvrige aktivitetene

Arbeidsplassprogrammer

Igjen kan det se ut som om resultatene ikke var så imponerende som det fremkom av NACs rapporter (GoM 2001b:6). På den ene stikkprøven jeg foretok (Hæren) så det ikke ut til at midlene hadde kommet frem slik NAC har rapportert.

Tiltaket hadde ellers ingen form for målretting verken mot grupper, enkeltindivider eller områder som er rammet sterkt av hiv/aids eller fattigdom. Jeg stiller meg derfor bak KPMGs spørsmål om hvorfor man kun hadde konsentrert seg om offentlige etater, og om NAC har begynt i den sektoren som trenger hjelpen mest. Offentlig sektor har ofte tilgang på mer ressurser, og de som jobber der har ofte bedre utdanning enn folk i privat sektor. Kanskje ville man ha truffet de fattige bedre ved å starte med privat sektor. Det er likevel ingen tvil om at tiltaket er svært viktig, både fordi det handler om å endre holdninger som kan gjøre livet enklere for mange som er rammet av hiv/aids, og fordi tiltaket rettes mot folk i produktiv alder som er den gruppen som er hardest rammet av hiv/aids.

Nettverksbygging

Inntrykket fra mine informanter tydet på svært lite informasjonsutveksling mellom sentralt og lokalt nivå i aidsarbeidet. I tillegg har det ikke har foregått noen regional informasjonsvirksomhet som støttes av NAC. Generelt vil jeg hevde at aktiviteten innenfor denne posten var fokusert på deltakelse i internasjonale konferanser, og svært lite på videre informasjonsformidling til organisasjoner og distrikter. NAC har selv gitt uttrykk for at de avslår alle prosjektforslag som ikke kan rettes mot grasrotaktiviteter. I forhold til eksempelet med konferansen i Barcelona bryter de således dette prinsippet ved at de ikke hadde noen planer for å bringe disse kunnskapene videre til grasrota. NAC forklarte dette med at de hadde vært opptatt med oppbygging av organisasjon og rutiner, og at de ennå ikke har kommet i gang med slike aktiviteter. Jeg anser at dette er en tynn unnskyldning.

NAC har selv nevnt arbeidsmøter (workshops), konferanser, utvekslingsbesøk og e-mail som verktøy for å bringe kunnskap til grasrota (GoM 2001b:10), men de har så langt utvist minimalt med innsats for å gjennomføre dette. Bare det å legge

forholdene til rette slik at aidskoordinatorene kan møte hverandre og utveksle erfaringer ville vært et verdifullt bidrag. Dette hadde trolig ikke fordret stort mer enn å bevilge penger til et regionalt møte. Med beskjedne ressurser og minimalt med administrativ innsats kan NAC etter min oppfatning få til mye i forhold til denne aktiviteten.

Institusjonell støtte

I utgangspunktet kan det være grunn til bekymring at 40% av programmidlene for 2001 har gått til institusjonell støtte. I forhold til overordnet mål for norsk bistand kan dette virke uakseptabelt. UNAIDS (2001:4) og UNDP (2001a:28) peker på at NACs underordnede posisjon og den dårlige institusjonelle kapasiteten sentralt og i distriktene har negative følger for aidsarbeidet i Malawi. NORAD var på denne tiden eneste eksterne donor (bortsett fra ADB som skulle finansiere noen stillinger), og NORAD var svært opptatt av å få etablert NAC som en offentlig institusjon som skulle være den nasjonale drivkraften i kampen mot hiv/aids. Etter hvert var tanken at flere donorer (blant annet CIDA¹¹⁶) skulle komme inn og bidra med midler til drift, og at midler fra andre donorer skulle kanaliseres gjennom NAC til distriktene og prosjektene. I følge saksbehandleren ved den norske ambassaden¹¹⁷ var ikke NORAD så opptatt av å kunne ”flagge Norge” ved å vise til resultater fra enkeltprosjekter, men det viktigste var å få NAC til å fungere som en nasjonal institusjon. De anså derfor at det var akseptabelt for NORAD at støtten til NAC ble omfordelt til institusjonell støtte. Jeg er enig i denne vurderingen og vil hevde at den betydelige andelen av programmets budsjett som gikk til institusjonell støtte generelt kan forsvares. Det er likevel vesentlige å forstå at høy andel til dette formålet kan være akseptabel i en oppbyggingsfase, men at denne andelen på sikt bør reduseres.

Generelt

NAC ser ikke ut til å følge opp og gjennomføre de aktivitetene de får støtte til fra NORAD. NAC ba om MK 2,5 millioner for å avholde en nasjonal hiv/aids konferanse i 2002 (GoM 2001b:10). I april 2002 foreslo NAC å redusere budsjettet til nasjonale konferanser med 65% til fordel for institusjonell støtte (GoM 2002:1).

¹¹⁶ Canadian International Development Agency

Dette ble avslått av NORAD. Det jeg anser som oppsiktsvekkende er at NAC så ut til å være innstilt på å ofre aktiviteter ment for grasrota til fordel for ”Institusjonell støtte”, uten å begrunne et slikt kutt faglig. Jeg stiller derfor spørsmål om NAC har forvaltet disse midlene på en slik måte at de kommer de fattige til gode.

Det er også vesentlig at NAC går foran som et godt eksempel og viser nøkternhet slik de forventer av distriktene og enkeltprosjektene. Slik nøkternhet er jeg ikke overbevist om at NAC har utvist. Jeg har nevnt eksempler om reisevirksomhet, bruk av luksuriøse konferansehoteller og høyt lønnsnivå i NAC. Jeg godtar argumenter om å avlønne enkelte nøkkelstillinger godt, men det er ingen grunn til å heve seg vesentlig over offentlig nivå, og man bør skille mellom hvilke stillinger som er nøkkelposisjoner og hvilke som ikke er det. Det er for eksempel vanskelig å forstå hvorfor en sekretær eller et bud skal ha lønnsnivå betydelig over tilsvarende stillinger i annen statlig eller privat virksomhet. I tillegg er det grunn til å ta i betraktning den makt man har når man ansetter folk i stillinger med så høye lønnsnivåer. Hvis samtlige ansettelser foregår internt, innebærer dette en hypotetisk mulighet for korrupsjon og nepotisme.

5.8 Kjører NAC Mercedes, mens grasrota kjører minibuss?

Med den ressursknapphet som eksisterer i Malawi er bistand helt nødvendig for at NAC skal være i stand til å bli den nasjonale drivkraften i kampen mot hiv/aids som landet trenger. Norge har så langt vært den fremste, og til tider eneste eksterne bistandsgiver til NAC og programmet ”Støtte til strategisk aidsplan i Malawi”. For at donorene skal yte og opprettholde bistand, må det også stilles krav til hvordan midlene benyttes. I et land hvor over 65% av befolkningen lever under landets fattigdomsgrense, forventer man at bistandsmidlene blir benyttet med nøkternhet og at de når de fattige. Som overskriften indikerer, er mitt generelle inntrykk at NAC ikke etterlever den nøkternheten de krever av grasrota.

¹¹⁷ Intervju med ambassadesekretær J.H.Olsson, Lilongwe, 11. juli 2002.

Malawi er et land med store ulikheter. Når jeg gikk rundt i The City¹¹⁸ så jeg store flotte bygninger og flotte biler med registreringsnummer som begynner med MG (Malawi Government). Jeg har nylig lest at regjeringen består av ikke mindre enn 39 ministere, hvor alle kjører rundt i Mercedeser eller dyre firehjulstrekkere. Dette står skarpt i kontrast til den dype fattigdommen som eksisterer ellers i landet. Denne relative luksus står også i sterk kontrast til den nøkternheten man er vant til fra statsadministrasjonen i Norge. Som antydnet i overskriften er mitt inntrykk at NAC stiller harde krav til mottagerne i forhold til bruk av de billigste løsningene og at ressursene skal benyttes til grasrotarbeid, men mitt inntrykk er også at de ikke stiller de samme kravene til seg selv.

Jeg har i dette kapitlet gjort vurderinger av de enkelte aktivitetene innenfor programmet, og vil sammenfatte en del forklaringer på hvorfor de forventede resultatene ikke er oppnådd.

5.8.1 Organisatoriske forhold

Mye kan sies i NACs favør. En av de grunnleggende problemene er dårlig institusjonell kapasitet. NAC har vært i en oppbyggingsfase hvor de har jobbet mye med interne rutiner og planer. De har også vært igjennom endrede organisatoriske rammer både eksternt og internt. Det forholdet at NAC nå er underlagt visepresidenten i stedet for helsedepartementet, innebærer at NACs posisjon er hevet i makthierarkiet og at aidsepidemien ikke lenger bare ses som et helseproblem, men at den har blitt anerkjent som et nasjonalt problem. NAC har i tillegg vært preget av mange utskiftninger i toppledelsen, hvilket har ført til en viss turbulens. Ikke desto mindre er det svært viktig at man beholder fokus på det fremste formålet for NAC, nemlig å lede kampen mot hiv/aids. Det er derfor begrenset hvor lenge og i hvilken grad organisatoriske forhold skal være unnskyldning for at midlene ikke kommer raskt nok ut til grasrota.

I forhold til organiseringen lokalt, kan det virke uheldig at NAC ikke har noen myndighet overfor distriktsforsamlingene vedrørende aidsarbeidet. Fordelen er at det lokale eierskapet øker. NAC kan jo for øvrig legge føringer på det lokale arbeidet

¹¹⁸ The City er den delen av Lilongwe hvor administrasjon, parlament og regjeringskvartalet (med det ironiske navnet

gjennom forskrifter og som krav i forbindelse med tilskudd ved implementering av DAP. Aidsarbeidet i distriktene hemmes trolig også av at distriktene er i en oppbyggingsfase. Det forhold at aidskoordinatoren i noen distrikter er tilknyttet lokalsykehus og kun bekler rollen på deltid er klart uheldig. I de distriktene jeg besøkte, fikk jeg inntrykk av et høyere aktivitetsnivå der hvor aidskoordinatoren var en heltidsstilling.

Økonomisk grunnlag er også en vesentlig forutsetning for at en organisasjon skal fungere, og NAC er ikke noe unntak. Mangel på bevilgninger fra myndigheter, donorer og ADB har skapt intern uro i NAC og ført til perioder med begrenset kapasitet.

5.8.2 Administrative rutiner

NACs administrative rutiner preges av at organisasjonen er i en oppbyggingsfase. Jeg synes likevel det er betenkelig at de forskjellige aktørene rundt i landet har ulik tilgang på informasjon om NAC, hvilke midler de disponerer og hvordan man skal få tilgang til disse. Jeg kan forstå at en kunngjøring av midler kan medføre falske forhåpninger, men jeg synes disse ulempene oppveies av de fordelene som en offentlig kunngjøring medfører:

- Ingen blir ekskludert på bakgrunn av at man ikke har kjennskap til NAC og ”Støtte til enkeltprosjekter”.
- Dette fører til at man får et større og kvalitetsmessig bedre utvalg av prosjekter å velge mellom.
- At man raskere kan ta midlene i bruk på grasrotnivå. Det tar tross alt tid å utarbeide et prosjektforslag lokalt og å behandle dette sentralt.

Målet bør være like muligheter for alle, bedre og større kvalitet på utvalget og raskere distribusjon av bistanden. Ettersom flere av mine informanter savnet informasjon om hvordan en prosjektsøknad skulle se ut, kan det også se ut til å være viktig å intensivere distribusjon av en mal for prosjektsøknader.

Jeg er ikke kjent med regler for regnskapsføring i Malawi, men i forhold til NACs regnskapsrutiner er jeg noe overrasket. Å føre forpliktelsesregnskaper er sikkert fornuftig i forhold til intern styring og kontroll, men å benytte det som grunnlag for eksterne rapporter som omhandler hvilke resultater man har oppnådd er noe ganske annet. Jeg vil gå så langt som å si at NAC bevisst har ført NORAD bak lyset med den formen for forpliktelsesregnskap som praktiseres. Jeg har ingen indikasjoner på at midler har kommet på avveie og ikke er benyttet til den aktiviteten som oppgis i rapportene, men jeg mener å ha klare bevis for at aktiviteter som NAC rapporterer om, ikke har pågått i det tidsrommet NAC påstår. Dette er svært betenkelig i forhold til relasjonen mellom NAC og NORAD, fordi den tilliten som er en forutsetning for programstyrt bistand, svekkes når det avdekkes forskjeller i rapportert og virkelige resultater.

5.8.3 Relasjoner og holdninger

Et annet viktig element er forholdet mellom NAC og de ulike aktørene. Ikke en eneste av de aktørene jeg var i kontakt med (verken fra distriktene, prosjektene eller Hæren) kunne vise til gode relasjoner til NAC. Forholdet var preget av avmakt og resignasjon, uvitenhet, lav tillit og dårlig kommunikasjon. Mitt inntrykk er at NAC har et behov for betydelig egenmarkedsføring og at aktørene ønsker større åpenhet rundt ressurser og kapasiteter. Jeg mener ellers at servicenivået i NAC var i underkant av hva man burde forvente. At man ikke fikk melding om at en prosjektsøknad var mottatt, informasjon om behandlingsrutiner eller hvem som var kontaktperson, er ikke særlig imponerende. Opplysninger jeg fikk gjennom mine intervjuer viste at mangel på informasjon førte til frustrasjon og at man heller henvendte seg til andre donorer. Slik informasjon burde være svært enkelt å gi, og det ville i tillegg være til stor nytte og oppmuntring for de som hadde sendt søknadene.

På min rundreise til distrikter og prosjekter fikk jeg også være vitne til en stor grad av moderasjon og nøkternhet på grasrotnivået. Jeg har god tro på at NAC stilte riktige og nøkterne krav til grasrotprosjektene, men jeg følte ikke at de etterlevde den samme nøkterne linjen. Selv om jeg ikke kunne se at NAC brøt noen forutsetninger i

den programstøtten de mottar fra NORAD, mistet jeg litt av respekten for NAC som institusjon når de viste luksustendenser.

5.8.4 NACs evne til å distribuere bistanden til grasrotnivå.

I en vurdering av et bistandsprogram og av NACs evne til å lede Malawis kamp mot hiv/aids, vil det alltid være sentralt å kontrollere hvor mye av midlene som når grasrota. Som tidligere nevnt ønsket ikke NAC å bruke ressurser på trening og utdanning uten at dette kunne knyttes til grasrotaktiviteter. Mine erfaringer i forhold til hvordan NAC praktiserte dette var varierte. I forhold til den støtten som kommer ut til grasrotsaktiviteter i distrikter og hos enkeltprosjekter er jeg enig i at midlene i stor grad nådde de fattige. Problemet var at det tok lang tid fra NAC hadde mottatt midlene til de ble formidlet videre. I forhold til de midlene som var ment benyttet til informasjonsarbeid, så det ut til at mye av disse ble benyttet på konferanser i utlandet, uten at NAC evnet å bringe denne kunnskapen videre nedover i hierarkiet.

NAC har et stort ansvar. Det å formidle bistanden raskt videre og dessuten sørge for at denne når frem til grasrotsaktiviteter kan for enkeltindivider bety forskjellen mellom liv og død. Hvis NORAD skal være tjent med å kanalisere bistanden gjennom en institusjon som NAC, må det være under den forutsetning at organisasjonen viser evne og vilje til å kanalisere bistanden videre til grasrota uten større forsinkelser.

5.9 Iverksettingsteori

I vurdering av programmet har jeg sett på en rekke forskjellige forklaringsfaktorer. Jeg har likevel konsentrert meg om pågående aktiviteter, og har derfor ikke vært så opptatt av når iverksettingsfasen starter og ender, og heller ikke hva som utgjør det empiriske utgangspunktet for denne. Dette innebærer at jeg har konsentrert meg om den administrative prosessen.

Beslutningsorienterte tilnærminger fremhever organisatoriske forhold og administrative relasjoner mellom disse. I min vurdering har jeg pekt på organisatoriske forhold som liten innflytelse grunnet organisatorisk plassering, uro i forbindelse med omorganiseringer og uklare ansvars- og myndighetsforhold mellom

sentralt og lokalt nivå i aidsarbeidet. I tillegg har dårlig økonomisk grunnlag vært med på å svekke NAC og dermed også iverksettingen av programmet. Jeg har videre pekt på en rekke administrative forhold som mangelfull og ulik informasjon samt dårlige rutiner i forbindelse med mottak og behandling av søknader som gjorde at det tok lang tid før bistanden nådde grasrota.

Jeg har også forklart mine vurderinger med faktorer som er sentrale i den prosessorienterte tilnærmingen. Tilnærmingen er opptatt av adferd i organisasjonen og de uformelle nettverkene som er drivkraften i prosessene. Jeg har for eksempel pekt på holdninger i NAC som tilsier at de ikke har utvist den samme nøkternheten som de forventet at grasrota skulle utvise. I tillegg peker jeg på dårlig kommunikasjon mellom NAC og grasrota, og at dårlig service overfor denne har vist svak vilje hos NAC til å formidle bistanden videre.

Når jeg har diskutert om en aktivitet har vært vellykket eller ikke, har jeg vært opptatt av hvorvidt den har ført eller vil føre til en reell endring i en sosial situasjon og ikke bare at tiltaket er implementert lokalt. Dette heller således mot en prosessorientert tilnærming fordi formålet her blir å forstå hva som betinger at et offentlig tiltak får et praktisk godt tilpasset resultat.

Jeg har således forklart programmets resultater med elementer fra begge tilnærmingene, og forsvarer dette med at det ville vært hemmende å forholde seg til elementer fra kun en tilnærming.

5.10 Målretting av bistand

I avsnitt 5.2 har jeg argumentert for effekten av målretting. Jeg har også argumentert for at generell bistand vil være mer effektiv enn målretting i forhold til sosial sektor (som resultatområdet hiv/aids hører under). Dette utelukker således målretting mot enkeltindivider eller grupper identifisert ved hjelp av husholdningsinntekter, andre husholdningsindikatorer eller sosiale indikatorer. De gjenstående mulighetene for målretting er da målretting mot spesielt sårbare grupper, egen-målretting og geografisk målretting.

De to førstnevnte har vært benyttet i en viss grad på grasrotnivå. Flere aktiviteter appellerer primært til fattige ved at grensenytten av tiltaket er lavt, som for eksempel støtte til inntektsgivende aktiviteter, mens andre aktiviteter er rettet mot sårbare grupper som foreldreløse og syke. Jeg er likevel ikke sikker på at man har lyktes med å rette midlene mot de mest sårbare gruppene i aktiviteten

”Arbeidsplassprogrammer”, og jeg mener at man bør foreta en vurdering om det er størst behov i offentlig eller privat sektor.

Noen aktiviteter i programmet er ikke spesielt rettet mot fattige, men handler snarere om å heve kunnskaps- og informasjonsnivået i landet, for eksempel informasjonskampanjer rettet mot ungdom, og etterutdanning av helsepersonell. Men med tanke på sammenhengen mellom hiv/aids og fattigdom, er det likevel grunn til å argumentere for at disse aktivitetene indirekte bidrar med å redusere fattigdom.

Geografisk målretting av bistand blir derimot ikke benyttet i programmet. Ulikhetene mellom de enkelte regioner og distrikter i forhold til hvordan disse er rammet av hiv/aids og fattigdom burde være et argument for å vurdere geografisk målretting som verktøy. For eksempel mottok den sørlige regionen kun 2 % av midlene innenfor budsjettposten enkeltprosjekter, til tross for at denne regionen både er den fattigste og den med høyest utbredelse av hiv/aids.

Til tross for at fattigdom og utbredelse av hiv/aids varierer fra region til region, vil jeg likevel ikke overdrive den effekten geografisk målretting av bistand vil ha. Forskjellene innad i regionene er jo forholdsvis store, og man burde derfor satse på en målretting mot distrikter som er rammet ekstra hardt. Dette kan være vanskelig ettersom data om disse forholdene på distriktsnivå er av noe varierende kvalitet. Et paradoks her er at byene, som har minst fattigdom, er sterkest rammet av hiv/aids, og en målretting av bistand mot de fattigste områdene for hiv/aids prosjekter vil således ikke nødvendigvis gavne de områdene som er sterkest rammet av hiv/aids.

6. Konklusjon

Høy grad av fattigdom, stor utbredelse av hiv/aids og marginalt ressursgrunnlag gjør at Malawi har et enormt behov for ekstern støtte i kampen mot fattigdom og hiv/aids. Spørsmålet er likevel om Malawi evner å gjøre nytte av bistanden for å redusere fattigdommen i landet. I vurderingen om den norske bistanden til Malawi når de fattige, har jeg vært innom flere forskjellige nivåer i bistanden. Fra en generell vurdering av bistandens effekt på fattigdom og ned til en vurdering av de enkelte aktiviteter i programmet. I dette kapitlet vil jeg sette disse vurderingene opp mot de sentrale spørsmålene jeg stilte i innledningen.

Er bistand til Malawi effektiv i forhold til fattigdomsreduksjon?

I kapittel 3 så jeg på sammenhengen mellom bistand og reduksjon av fattigdom. Jeg pekte på at bistand kan føre til økonomisk vekst og deretter til reduksjon av inntektsfattigdom. Dette er under forutsetning av at mottakerlandet har god økonomisk ledelse. Jeg har videre pekt på en rekke forhold som tilsier at Malawi slett ikke har god økonomisk ledelse og at landet snarere kjennetegnes ved omfattende korrupsjon, dårlig budsjettdisiplin, elendig offentlig kapasitet og høy inflasjon. Disse forholdene bekreftes i stor grad av donorene som har holdt igjen budsjettstøtten til landet. Skal man gi bistand til Malawi, bør man derfor ikke gi bistand med det mål å redusere inntektsfattigdom via økonomisk vekst.

Som jeg tidligere har påpekt er jeg ikke enig i at bistandens ”trickle-down” effekt (fattigdomsreduksjon via økonomisk vekst) nødvendigvis er den eneste måten bistanden bidrar til å redusere inntektsfattigdom. Direkte styrking av fattiges kapasiteter og deres evne til å klare seg selv kan også bidra til å redusere inntektsfattigdom, og på sikt vil dette igjen kunne føre til økonomisk vekst og ytterligere reduksjon av fattigdom. I tillegg er det viktig å ta i betraktning bistandens evne til å forbedre andre aspekter ved fattigdom, som helse, utdanning, demokrati og menneskerettigheter.

I forhold til Malawi vurderer jeg det slik at bistanden vil ha liten evne til å redusere inntektsfattigdom via en ”trickle-down” effekt fordi landet i dag ikke har tilstrekkelig god økonomisk ledelse. Bistand kan derimot bidra til å redusere inntektsfattigdom hvis den rettes mot aktiviteter som bidrar til å styrke fattiges kapasiteter. Bistanden vil også kunne bidra til reduksjon av fattigdom når man vurderer andre aspekter ved fattigdommen enn inntektsfattigdom som for eksempel helse, utdanning og menneskerettigheter.

Totalt sett konkluderer jeg med at bistanden til Malawi absolutt kan forsvares, men at den må gis med det mål å direkte styrke de fattiges kapasiteter eller å bedre andre aspekter ved fattigdom enn inntektsfattigdom.

Fordeles bistanden til satsingsområder og prosjekter som er rettet mot de fattigste? Vurdert i forhold til satsingsområdene i den norske bistanden til Malawi, benyttes:

- Ca. 40% til resultatområdene helse og hiv/aids, som både bidrar til å styrke fattiges kapasiteter og som i tillegg styrker andre aspekter ved fattigdom.
- Ca. 17% til resultatområdet demokratisering og menneskerettigheter, som styrker andre aspekter ved fattigdom.
- Ca. 17% til resultatområdet økonomisk utvikling, som bidrar til å styrke institusjonell kapasitet for å oppnå god økonomisk ledelse.

Jeg vil ut fra dette si at den norske bistanden til landet har forutsetninger for å kunne bidra til reduksjon av fattigdom. Derimot vil jeg påstå at budsjettstøtte, som utgjør 20% av den norske bistanden til landet, ikke vil bidra til å redusere fattigdommen i landet. Dette skyldes at denne type bistand ikke er spesifikt ment å styrke de fattiges kapasiteter eller bedre andre aspekter ved fattigdom, og at Malawi ikke har god økonomisk ledelse som er en forutsetning for at denne type bistand skal lede til økonomisk vekst og reduksjon av fattigdom. På det tidspunktet jeg var i Malawi holdt NORAD igjen denne støtten.

I forhold til valg av hiv/aids som resultatområde er begrunnelsen enkel. I kapittel 4 påviste jeg en toveis sammenheng mellom hiv/aids og fattigdom, hvor begge variablene påvirket hverandre i en ond, nedadgående sirkel. At bistand benyttes til det formål å bekjempe hiv/aids, innebærer at man samtidig bidrar i

kampen mot inntektsfattigdom. Denne type bistand fører også til at man styrker fattiges kapasiteter, fordi en del av aktivitetene i et slikt program er av en slik karakter at de primært er interessante for fattige som inntektsgivende aktiviteter. I tillegg vil en del aktiviteter innen hiv/aids-programmer styrke andre aspekter ved fattigdom, for eksempel bedre helse, bedre utdannings- og informasjonsnivå og støtte til foreldreløse. Bistand innenfor resultatområdet hiv/aids må derfor i stor grad kunne sies å være rettet mot de fattige.

Når jeg skal vurdere programmet ”Støtte til strategisk aidsplan”, er det flere forhold som taler til dette programmets fordel. For det første hevder flere FN-rapporter at den svake institusjonelle kapasiteten i NAC har ført til at resultatene av kampen mot hiv/aids i landet ikke har tilfredsstillt forventningene. Styrking av institusjonell kapasitet ville således gjøre NAC i bedre stand til å lede og koordinere landets kamp mot hiv/aids samtidig som man kunne bygge opp og opprettholde kompetanse innenfor fagfeltet. I tillegg vil de enkelte aktivitetene i programmet bidra til å styrke fattiges kapasiteter og bedre andre aspekter ved fattigdom.

Organisatoriske forhold som påvirker bistandens evne til å nå de fattige

Jeg har til nå vurdert den delen av bistanden som Norge har direkte innflytelse over. Konklusjonen er så langt at bistanden har potensiale til å bidra til å redusere fattigdommen i Malawi. Hva så med det NORAD ikke har direkte kontroll over, nemlig hvordan NAC arbeider, og de forskjellige aktivitetene i programmet?

Når jeg gjennomførte feltarbeidet så hadde NORAD støttet programmet i ett og et halvt år. I forhold til NACs drift har jeg tidligere pekt på en rekke svakheter: Dårlig tillit mellom NAC og grasrota, dårlige administrative rutiner, dårlig evne til å få bistanden ut til grasrotnivået og dårlig evne til å vidreformidle kompetanse og kunnskaper. I tillegg fører mangel på informasjon til at mange aktører i praksis er ekskludert i forhold til støtte fra NAC. I utgangspunktet kunne dette sikkert forklares som oppstartsproblemer, men det er grenser for hvor lenge man kan akseptere slike problemer som unnskyldning for redusert effekt av bistanden.

At tilliten mellom NAC og de forskjellige aktørene i aidsarbeidet er så svak, kan være et dårlig signal om NACs evne til å være den nasjonale myndigheten som skal lede landets institusjoner i kampen mot hiv/aids. NAC viser videre svak evne til

å distribuere bistanden til grasrota. At det gjensto midler på budsjettet for 2001 samtidig som flere distrikter hadde søkt om støtte, og at ingen prosjektforslag fra distriktene eller enkeltprosjektene fikk innvilget søknader før fem måneder inn i nytt budsjettår er uakseptabelt.

Det er også uakseptabelt at midler bevilget til enkeltprosjekter og arbeidsplassprogrammer blir liggende i 1½ til 2 måneder før mottakerne blir informert om at disse er tilgjengelige. Grasrotaktiviteter har som mål å bidra med å redusere utbredelse av hiv/aids, bedre livskvaliteten for de som er smittet av hiv/aids og å redusere de økonomiske og sosiale konsekvensene av hiv/aids. En konsekvens av at bistanden blir liggende uvirksom i lang tid, er at verdien på disse midlene blir redusert av inflasjon. En annen konsekvens er at prosjekter blir sterkt utsatt i tid. I verste fall medfører dette til at enkeltpersoner påføres unødvendige lidelser. I tillegg er det grunn til å stille spørsmål om hvem som nyter godt av renteinntekter i perioden før pengene kommer ut til de mottakerne.

Jeg ser det også som betenkelig for tilliten mellom NAC og NORAD at NAC i stor grad har ført NORAD bak lyset i forhold til hva man har oppnådd i programmet finansiert av NORAD.

Vurdering av de enkelte aktivitetene i programmet

De forskjellige aktivitetene i programmet bidrar i ulik grad til reduksjon av fattigdom. Som tidligere nevnt anser jeg at de midlene som når grasrotnivå i distriktene og prosjektene bidrar til å redusere fattigdommen i landet, fordi aktivitetene er av en karakter som gjør at de primært appellerer til de fattige eller fordi de rettes mot sårbare grupper. Jeg skal være forsiktig med å trekke for bastante konklusjoner om de andre aktivitetene i programmet, men jeg har likevel nok kunnskap til å kommentere disse.

”Arbeidsplassprogrammer” vil utvilsomt ha et stort potensiale i landets kamp mot hiv/aids, men jeg savner en vurdering av hvorfor det var riktigere å starte med offentlig sektor fremfor privat sektor. Jeg stiller også spørsmålet ved nødvendigheten av å avholde konferanser på luksushotell for å endre holdninger til ledere i offentlig sektor.

Jeg er derimot mer negativ til aktivitetene innenfor ”Nettverksbygging”.

Målsettingen om å skape nasjonale og internasjonale nettverk for informasjonsutveksling om hiv/aids kan forsvares i forhold til en styrking av institusjonelle kapasiteter og styrking av utdannings- og informasjonsnivå blant malawierne. Resultatet er etter min oppfatning mislykket ettersom NAC ikke har klart å videreformidle denne kunnskapen til grasrotnivået. Jeg anser derfor at bistand benyttet til ”Nettverksbygging” så langt ikke har nådd de fattige.

At store deler av programmets midler benyttes til ”Institusjonell støtte” har jeg forsvart på et generelt grunnlag i forhold til behovet for å styrke de institusjonelle kapasitetene til aidsarbeidet i landet. Det som derimot svikter er mangel på nøkternhet. Foruten at midler da ikke benyttes til aktiviteter som bidrar til reduksjon av fattigdom, svekker det også tilliten mellom NAC og donorene og mellom NAC og de ulike aktørene.

Rettes bistanden mot de regionene og målgruppene i landet som trenger det mest? Selv om programmet ”Støtte til strategisk aidsplan i Malawi” ikke inneholder noen policy om at midlene skal rettes mot de fattige i landet, betyr ikke dette at bistanden ikke når disse. I forhold til de aktivitetene i programmet som gjennomføres på grasrotnivå, kommer disse i stor grad de fattige til gode fordi disse har et relativt større utbytte av dem og fordi mange aktiviteter rettes mot de gruppene som er hardest rammet. I tillegg er formålet med flere av aktivitetene å hindre spredning av hiv/aids gjennom å heve informasjons- og kunnskapsnivået om epidemien. Dette vil indirekte bidra til å redusere fattigdom på grunn av den sterke sammenhengen mellom hiv/aids og fattigdom.

Kan bistanden som når grasrotnivå bli mer effektiv? Mitt svar på dette spørsmålet er et forsiktig ja. Med tanke på at utbredelse av hiv/aids og andelen fattige varierer mellom regioner og distrikter, kan det være et potensiale for å nå flere fattige ved å benytte geografisk målretting. I tillegg bør det vurderes om ”Arbeidsplassprogrammer” bør rettes mot privat sektor i stedet for offentlig sektor som i dag.

Hva så med de aktivitetene som ikke gjennomføres på grasrotnivå. Jeg har i vurdering av programmet pekt på at store andeler av bistanden benyttes til

administrative formål, og selv om en del av dette generelt kan forsvares, er det likevel forhold som tilsier at det ikke utvises nøkternhet og at en del av aktivitetene ikke kan knyttes opp til grasrotnivå.

Konklusjonen her blir derfor todelt. De midlene som tas i bruk på grasrota når i stor grad de fattigste, mens de midlene som benyttes av andre enn grasrotnivå i stor grad ikke når de fattigste.

Hva bør NORAD gjøre?

Generelt er min konklusjon at de delene av bistanden Norge og NORAD har kontroll over, samt de delene av programmet som faktisk når grasrota, i stor grad kan forsvares i forhold til målet om fattigdomsreduksjon. Det som derimot svikter er NACs evne og vilje til å formidle bistanden til grasrota. En av konsekvensene ved overgang fra prosjektbasert bistand til programstyrt bistand er at man delegerer forvaltningen av bistanden og derfor også noe av kontrollen med bistanden til mottakerlandet. Fordelene er at man i stedet oppnår lokalt eierskap, bedre samordning og lokal prioritering. Fordelene med programstyrt bistand er klart til stede, men overføring av kontroll har i forhold til dette programmet den konsekvens at bistanden ikke når de fattige i den grad den burde ha gjort.

Hva så med NORADs rolle i dette? Ettersom NORAD støtter programmet, så blir de også delansvarlig for at bistanden ikke kommer frem til grasrota i den utstrekning den burde ha gjort. Selv om myndigheten til å forvalte bistanden og formidle denne til grasrotnivå er delegert til mottakerlandet, har NORAD fortsatt ansvaret for denne bistanden. Etter min oppfatning innebærer dette ansvaret også ansvar for kontroll av bistanden. Jeg anser at de funn jeg har gjort i forbindelse med vurdering av programmet viser at det ikke er tilstrekkelig å stole på rapporter fra mottakerlandets myndigheter. NORAD bør derfor ta ansvar for å styrke kontrollen av programmet og å sette strengere krav til NACs virksomhet. NORAD bør også legge press på NAC for å få større fokus på grasrotsaktiviteter og utvise nøkternhet i den daglige drift.

7. Referanser/Litteraturliste

Aftenposten (2002): "Redaktør vil til bunns i mais-skandalen". 23. September.

Arimah, Ben C (2001): "Poverty Reduction and Human Development in Africa". Presentert på "The UNU/WIDER Development Conference on Growth and Poverty, Helsinki 25-26. mai. Konferansepaper

Barrett, Susan og M. Hill (1984): "*Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory: Towards an Integrated Perspective*". London: Methuen.

Beynon, Jonathan (2001): "Policy Implications for Aid Allocations of Recent Research on Aid Effectiveness and Selectivity". Presentert på "Aid Effectiveness Selectivity and Poor Performers, " OECD, Paris, 17. januar. Konferansepaper.

Bigman, David, og H Fofack (2000): "*Geographical Målretting for Poverty Alleviation*". New York: The World Bank Group.

Bistandsaktuelt (2001). "Samme nivå: 13,5 mrd kroner". (nr. 9/2001).

Brunborg, Helge (2002): "*Demografiske konsekvenser av hiv/aids i Norges samarbeidsland i Afrika og Asia*". Oslo: SSB.

Chambers, Robert (red)(1989): "Vulnerability: how the poor cope". *IDS Bulletin*. Vol.20, no.2.

Collier, Paul, og D. Dollar (2001): "*An Assessment of the Effects of Norwegian Development Assistance on Poverty Reduction and Conflict Prevention*". The World Bank Group.

Cox, Aidan, J. Healey, og T. Voipio (1999). "*Promises to the Poor: The Poverty Reduction Policies of European Development Cooperation Agencies and their Effectiveness*". London: Overseas Development Institute.

Cox, Aidan og J. Healey (2000): "*European Development Cooperation and the Poor*". London: Overseas Development Institute.

Departement for International Development (2002): "*Departmental Report 2002*". London: DFID.

Elmore, Richard (1980): "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions". *Political Science Quarterly*. Vol 94/3, ss 601-616.

Finansdepartementet (2001): "Endringer i statsbudsjettet for 2002" 9. november 2001. Oslo. Tilgjengelig via: (<http://odin.dep.no/bud2002/tillegg/stprp/kap03.htm>)

GoM (2000): "Agreement between Norway and Malawi for Norwegian Support to the Malawi National HIV/AIDS Strategic Framework." 28. november 2000. Lilongwe.

-
- GoM (2001a): "*Malawi Poverty Reduction Strategy Paper*". Lilongwe: Government of Malawi.
- GoM (2001b): "Request for Second Year Support for the Implementation of the Malawi National HIV/AIDS Strategic Framework". 5. desember 2001, Lilongwe.
- GoM (2001c): "Request to Use NORAD Funds Committed by NORAD to Support Staff Salaries for ADB Funded Positions". 23. april 2001, Lilongwe.
- GoM (2002): "Request to Use NORAD Funds for NAC Operational Costs". 24. april 2002, Lilongwe.
- IFPRI (2002): "Aids and Food Security". "*IFPRI: Annual Report 2001-2002*". Washington: International Food Policy Research Institute.
- Isaksen, Jan, N.G. Songstad og A Spissøy (kommer): "*Socio-economic effects of HIV/AIDS in African Countries*". Bergen: CMI.
- Hanf, K., B. Hjern og D. Porter (1978): "Local Networks of Manpower Training in the Federal Republic of Germany and Sweden". I Hanf, K. Og Scharpf, F.W. (red.): "*Interorganizational Policy Making: Limits to Co-ordination an Central Control*". London: Sage.
- Hjern, Benny og C. Hull (1982): "Implementation Research as Empirical Constitutionalism". *European Journal of Political Research*. Vol 10/1, ss 105-115.
- Hjern, Benny og D.O. Porter (1981): "Implementation Structures. A new Unit of Analysis". *Organisational Studies*. Vol 2/3, ss 211-227.
- Kgl. norsk ambassade, Lilongwe (2000): "Bevilgningsdokument MWI 2601 "Støtte til strategisk aidsplan i Malawi". 12. juni 2000. Lilongwe.
- Kgl. norsk ambassade, Lilongwe (2001): "Landgjennomgang av prioriterte samarbeidsland og andre land." 1 feb 2001. Lilongwe.
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995): "*Studiet av offentlig politikk – en innføring*". Oslo: Tano.
- KPMG (2002): "Management Letter for the Malawi National HIV/AIDS Strategic Framework Programme". 22. mai 2002. Lilongwe
- Larney, Kathrine Toftkær (2001): "*Malawi – En politisk og økonomisk oversikt*". København: Udenrigsministeriet
- Lipton, Michael (1998): "*Success in Anti-Poverty*". London: International Labour Organization.
- Mazmanian, D. og P.A Sabatier (1983): "*Implementation and Public Policy*". Scott, Foresman and co.
- Mazmanian, D. og P.A Sabatier (red.) (1981): "*Effective Policy Implementation*". Lexington, MA: D.C. Heath.

-
- Moser, Caroline O. N (1993): "*Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training*". Routledge, London and New York
- NAC (2000): "A Proposal for Support to Implementation of the Malawi National HIV/AIDS Strategic Framework". April 2000, Lilongwe.
- NAC (2001a): "*Sentinel Surveillance Report 2001*". Lilongwe:NAC.
- NAC (2001b): "Estimate for Finishing Utilising the Balances Remaining from the 2001 NORAD Funding. Oktober 2001, Lilongwe.
- NAC (2002a): "Mid-year Report on NORAD Support to the Implementation of the Strategic Framework". Mai 2002. Lilongwe.
- NAC (2002b): "Expenditure Report as of 13 June 2002". 13. juni 2002. Lilongwe.
- NAC (2002c): "Request for Funding – Barcelona Conference July 7-12, 2002." 20. mai 2002, Lilongwe.
- NORAD (2001a): "Strategy for Development Cooperation between Malawi and Norway"
Tilgjengelig via:
(<http://www.oecd.org/oecd/pages/documentredirection?paramID=22880&language=EN&col=OECDCoreLive>)
- NORAD (2001b): "Oversending av rapport vedrørende valg av land i norsk bilateral bistand". 7. mars 2001, Oslo.
- NORAD (2002): "Agreed Minutes of the Country Programme Consultations between the Governments of Malawi and Norway held on 12th March 2002, Lilongwe, Malawi".
- OECD/DAC (1999a) "*DAC Scoping Study of Donor Poverty Reduction Policies and Practices*". London: Overseas Development Institute. Tilgjengelig via:
(http://www.oecd.org/dac/htm/pubs/pov_scop.htm)
- OECD/DAC (2000): "DAC Guidelines on Poverty Reduction". Presentert på det femte møte for Implementation Group. Paris 5-7. juli. Konferansepaper. Tilgjengelig via:
(<http://www.oecd.org/pdf/M00022000/M00022693.pdf>)
- Pressman, J.L og A.Wildavsky (1984): "*Implementation*" (3.utg). Berkely: California University Press.
- Sen, Amartya (1981): "*Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*". Clarendon Press: London
- Sen, Amartya (1983): "Poor, Relatively Speaking", *Oxford Economic Papers*, Vol. 35: 135-169.
- Sen, Amartya (1987): "*The Standard of Living*". Cambridge University Press: Cambridge.

-
- Smith, William James (2001): "Spending on safety nets for the poor : how much, for how many? The case of Malawi". *Africa region working paper series; no. 11*. The World Bank Group. Tilgjengelig via: (http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_01090804014857).
- The World Factbook. Tilgjengelig via: <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/>
- Townsend, Peter (1993): "Conceptualising Poverty". Kapittel 2 i "*The International Analysis of Poverty*", New York: Harvester Wheatsheaf.
- UNAIDS (2000): "*Epidemiological Fact Sheets*". Lilongwe: UNAIDS.
- UNAIDS (2001): "*The Hiv/Aids Epidemic in Malawi – The Situation and Response*", Lilongwe: UNAIDS.
- UNAIDS (2002): "Report on the Global Hiv/Aids Epidemic 2002". Barcelona: UNAIDS. (http://www.unaids.org/epidemic_update/report_july02/english/contents.html)
- UNDP (2001a): "*UN Development Assistance Framework – Malawi 2002-2006*". Lilongwe: UNDP.
- UNDP (2001b): "*Malawi National Human Development Report 2001*". Lilongwe: UNDP.
- UNDP (2001c): "*Human Development Report 2001*". Oxford: Oxford University Press.
- UNDP (2001d): "Hiv/Aids – Implications for Poverty Reduction". Presentert ved UN General Assembly Special Session in HIV/AIDS. New York, 25-27. juni 2001. Konferansepaper.
- Utenriksdepartementet (1995-96): "Innstilling til Stortinget nr. 229 (1995-96). En verden i endring". Oslo.
- Utenriksdepartementet (2000): "Forslag til Statsbudsjett for 2001. Gjennomgang av prioriterte samarbeidsland og land som mottar støtte over regionsbevilgningene". 8. november 2000. Oslo
- Utenriksdepartementet (2001a): "Regjeringens (Stoltenberg) handlingsplan for fattigdomsreduksjon i utviklingsland". Tilgjengelig via: (<http://www.odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/ud/p10002480/publ/032001-220039/index-dok000-b-n-a.html>)
- Utenriksdepartementet (2001b): "St.prp. nr. 1(2001-2002), Tilråding fra Utenriksdepartementet". Tilgjengelig via: (<http://www.odin.dep.no/ud/norsk/publ/stprp/032001-030056/index-ved004-b-n-a.html>)
- Utenriksdepartementet (2001c): "Rapport om norsk utviklingssamarbeid i 2000". Tilgjengelig via: (<http://www.odin.dep.no/ud/norsk/publ/rapporter/032001-220043/index-dok000-b-n-a.html>)
- Utenriksdepartementet (2001d): "Landgjennomgang – Afrika, Latinamerika og Midtøsten". 3. april 2001. Oslo.

-
- Utenriksdepartementet (2002a) Regjeringens (Bondevik) handlingsplan for fattigdomsreduksjon i utviklingsland. Tilgjengelig via: (<http://www.odin.dep.no/ud/norsk/publ/handlingsplaner/032181-220003/index-dok000-b-n-a.html>)
- Utenriksdepartementet (2002b): St.prp. nr. 1(2002-2003) for budsjetterminen 2003. Tilgjengelig via: <http://www.odin.dep.no/ud/norsk/publ/stprp/032001-030082/index-dok000-b-n-a.html>
- Van Meter, D.S. og C.E. van Horn (1975): "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework". *Administration and Society*. Vol 6/4, ss 445-488.
- World Bank Group (1990): "*World Development Report 1990*". Oxford University Press, Oxford and New York.
- World Bank Group (1998a): "*Assessing Aid-What Works, What Doesnt and Why*". Tilgjengelig via: (http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/2000/02/23/000094946_99030406212262/Rendered/PDF/multi_page.pdf)
- World Bank Group (2000): Voices of the poor. Tilgjengelig via: (<http://www.worldbank.org/poverty/data/trends/>)
- World Bank Group (2001) "*World Development Report 2000/2001*". New York: The World Bank Group. Tilgjengelig via: (<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/>)
- Wratten, Ellen (1995): "Conceptualizing Urban Poverty". "*Environment and Urbanization*". Vol.7, No 1, ss 11-36.